



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Sammenhængen mellem tryghed og trivsel, chanceulighed og organisering i de boligsociale helhedsplaner

Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret under 2015-2018-midlerne

Nielsen, Rikke Skovgaard; Larsen, Jacob Norvig

Publication date:
2022

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Nielsen, R. S., & Larsen, J. N. (2022). *Sammenhængen mellem tryghed og trivsel, chanceulighed og organisering i de boligsociale helhedsplaner: Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret under 2015-2018-midlerne*. Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet. BUILD Rapport Bind 2022 Nr. 34 <https://build.dk/Assets/Sammenhaengen-mellem-tryghed-og-trivsel-chanceulighed-og-organisering-i-de-boligsociale-helhedsplaner/Sammenhaeng-mellem-tryghed-og-trivsel.pdf>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



VIVE

BUILD RAPPORT

2022:34

Sammenhængen mellem trykthed og trivsel, chanceulighed og organisering i de boligsociale helhedsplaner

Evalueringsrapport af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret
under 2015-2018-midlerne

Rikke Skovgaard Nielsen og Jacob Norvig Larsen

TITEL	Sammenhængen mellem tryghed og trivsel, chanceulighed og organisering i de boligsociale helhedsplaner
UNDERTITEL	Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret under 2015-2018-midlerne
SERIETITEL	BUILD 2022:34
FORMAT	Digital
UDGIVELSEÅR	2022
UDGIVET DIGITALT	December 2022
FORFATTERE	Rikke Skovgaard Nielsen og Jacob Norvig Larsen
SPROG	Dansk
SIDETAL	84
LITTERATURHENVISNINGER	Side 78
EMNEORD	Boligsociale indsatser, Landsbyggefonden, udsatte boligområder, entydig ledelse, tryghed, trivsel, chanceulighed
ISBN	978-87-563-2070-2
ISSN	2597-3118
TEGNINGER	BUILD
FOTO	Signe Rudå og Rikke Skovgaard Nielsen
OMSLAGSILLUSTRATION	Signe Rudå
UDGIVER	Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet A.C. Meyers Vænge 15, 2450 København SV E-post build@build.aau.dk www.build.dk

Der gøres opmærksom på, at denne publikation er omfattet af ophavsretsloven.

INDHOLD

FORORD	4
1 INDLEDNING	6
1.1 Formål	8
1.2 Metode og data	9
1.3 Sammenfatning og konklusion	11
1.4 Rapportens opbygning	20
2 SAMMENHÆNG MELLEM TRYGHED/TRIVSEL OG GRAD AF CHANCEULIGHED	22
2.1 Udvikling i chanceulighed over tid	22
2.2 Udvikling i tryghed og trivsel over tid	23
2.3 Sammenhæng mellem chanceulighed og oplevet tryghed	25
3 PRÆSENTATION AF CASES	31
3.1 Roskilde	31
3.2 Svendborg	34
3.3 Valby-Sydhavn i København	39
4 DE ORGANISATORISKE NIVEAUER I DEN BOLIGSOCIALE TREKANT	46
4.1 Det strategiske niveau og ændringerne heraf siden sidst	47
4.2 Styre-/følgegruppeniveau	49
4.3 Det praktiske, udførende niveau	51
5 TRYGHED, TRIVSEL OG CHANCEULIGHED I DE BOLIGSOCIALE HELHEDSPLEANER	60
5.1 Udviklingen for chanceulighed, tryghed og trivsel	60
5.2 Koblingen mellem chanceulighed, tryghed og trivsel	64
5.3 Samarbejdet om at mindske chanceulighed og øge tryghed og trivsel	65
5.4 Politiske og strategisk fokus på chanceulighed, tryghed og trivsel	68
6 DET BOLIGSOCIALE ARBEJDE FREMADRETTET	72
6.1 Forankring	72
6.2 Fundraising	75
7 LITTERATUR	78
8 BILAG 1	82

FORORD

Denne rapport udgør den ene af to rapporter, der præsenterer den sidste del af evalueringen af de boligsociale helhedsplaner under 2015-2018-midlerne. Den har som formål at afdekke sammenhænge mellem niveauet af chanceulighed, af tryghed og trivsel, samt organisering og strategisk udvikling af boligområder med en boligsocial helhedsplan.

Evalueringen af de boligsociale helhedsplaner finansieret af 2015-2018-midlerne forestås af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd – og Institut for Byggeri, by og miljø (BUILD) på Aalborg Universitet. Den blev sat i gang ultimo 2017 og afsluttes ultimo 2022. I 2018 udgav vi på baggrund af første del af dataindsamlingen en baseline-rapport (Skovgaard Nielsen et al. 2018) og i 2021 en rapport om de samlede resultater af evalueringen af strategisk styring og udvikling af de boligsociale helhedsplaner. I nærværende rapport kobles fokuset på strategisk styring og udvikling med det konkrete arbejde med tryghed/trivsel og chanceulighed.

Rapporten er udarbejdet af Rikke Skovgaard Nielsen og Jacob Norvig Larsen, BUILD. Mette Lunde Christensen og Gunvor Christensen, VIVE, har skrevet kapitel 2 og foretaget det kvantitative analysearbejde. Signe Rudå har haft en central rolle i den dataindsamling, som rapporten bygger på. Tak til Signe for hendes store bidrag. Også en stor tak til projektledere, boligsociale medarbejdere, bestyrelses- og styregruppemedlemmer, samarbejdspartnere m.fl. fra de tre cases, Svendborg, Roskilde og Valby-Sydhavn (tidligere Kgs. Enghave & Sjælør), som har bidraget med deres syn på organiseringen af de boligsociale helhedsplaner og arbejdet med tryghed/trivsel og chanceulighed. Det er alene jeres værdifulde input om det boligsociale arbejde, der har muliggjort det datagrundlag, som nærværende rapport bygger på.

Evalueringen følges af en følgegruppe, der har bidraget med værdifuld diskussion af evalueringens hovedresultater. Chefanalytiker Helle Hygum Espersen, VIVE, har forestået fagfællebedømmelsen af rapporten. Tak til alle for de faglige indspark og konstruktive kommentarer.

Institut for byggeri, by og miljø, Aalborg Universitet
Afdelingen for by, bolig og ejendomme
December 2022

Hans Thor Andersen
Sektionsleder

The background of the page is a white space with a decorative pattern of thin, dark blue, wavy lines that flow across the entire surface. In the upper center, there is a dark blue circle containing the number '1'.

1

INDLEDNING

1 INDLEDNING

De boligsociale helhedsplaner under 2015-2018-midlerne har tre overordnede formål: at øge trygheden og trivslen i de udsatte boligområder¹, at bryde den negative sociale arv blandt beboerne i boligområderne (dvs. at mindske chanceulighed) samt at sikre entydig ledelse af helhedsplanerne. For at understøtte det strategiske samarbejde mellem de forskellige aktører involveret i de boligsociale helhedsplaner, indførte Landsbyggefonden med 2015-2018-midlerne således en ny organisationsstruktur, der skal medvirke til at sikre mere entydig ledelse. Det førte til krav fra Landsbyggefonden om boligsociale bestyrelser med repræsentation af ledelsesniveauet fra både kommune og boligorganisationer. Målet var at skærpe den ledelsesmæssige opmærksomhed på de boligsociale helhedsplaner og at sikre strategisk styring og udvikling af boligområdet (Landsbyggefonden, 2015a; Landsbyggefonden, 2015b).

I tidligere dele af evalueringen af de boligsociale helhedsplaner under 2015-2018-midlerne har fokus været på at evaluere indsatserne i relation til tryghed/trivsel (Christensen et al. 2019; 2022b) og chanceulighed (Christensen et al. 2022a), samt de organisatoriske ændringer (Skovgaard Nielsen et al. 2018; 2021). Denne rapport kobler fokus på indsatserne og organiseringen sammen med henblik på at belyse betydningen af organiseringen for indsatsernes virke. Denne tværgående analyse udforsker gennem kvalitativ empiri Landsbyggefondens hypotese om, at der er en sammenhæng mellem forbedringer af beboeres livschancer og øget tryghed og trivsel i boligområderne, og om at disse forbedringer særligt sker, når der:

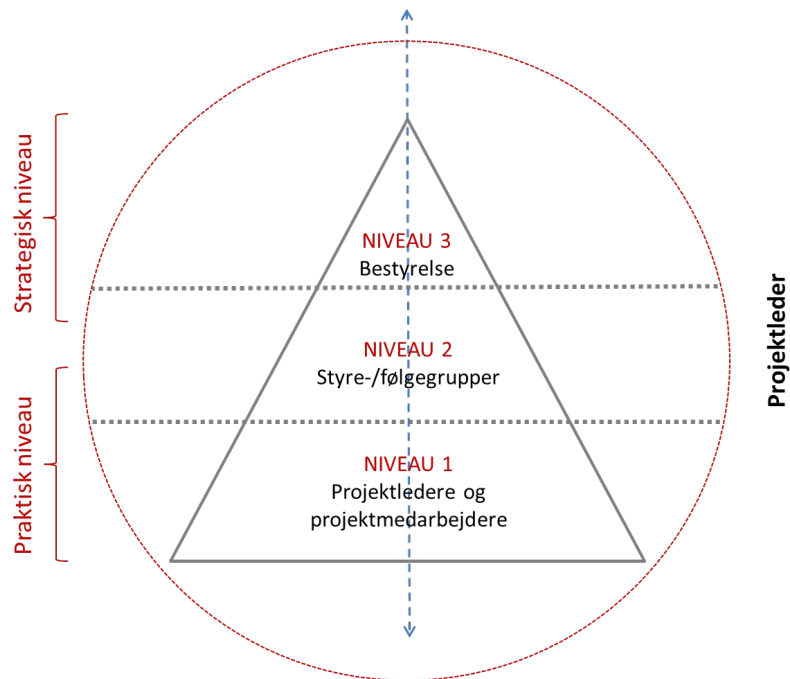
- På det strategiske niveau er entydig ledelse, fremdrift og beslutningskompetence
- På det praktiske niveau er klarhed i forhold til sammenhæng mellem problemer, målgrupper og aktiviteter
- Er en klar styringsstreng, der kobler de to niveauer, så viden fra praktisk niveau og beslutninger fra strategisk niveau gensidigt formidles.

¹ Med udsatte boligområder refereres ikke alene til boligområder på Boligstyrelsens "liste over udsatte boligområder" men derimod til de udsatte boligområder, der er dækket af en boligsocial helhedsplan.

Rapporten beskriver, hvordan den boligsociale helhedsplan kan bidrage til at øge tryghed og trivsel og til at reducere chanceulighed gennem aktiviteter organiseret i relation til det ordinære velfærdssystem. Ligeledes belyser rapporten, hvordan entydig ledelse, organisering og strategisk udvikling kan bidrage til realisering af indsatser og anvendelse af ressourcer i de udsatte boligområder. Dermed er fokus på de organisatoriske rammers og den strategiske styrings betydning for realiseringen af indsatserne for at øge trygheden og trivslen og bryde negativ social arv i boligområderne.

En boligsocial helhedsplan er en tidsafgrænset, områdebaseret, social indsats til borgere i udsatte boligområder; en indsats, der gennemføres i samspil med øvrige indsatser og i partnerskaber mellem beliggenhedskommuner og boligorganisationer. En boligsocial helhedsplan implicerer en organisering, hvor entydig ledelse skal medvirke til strategisk styring, koordinering og udvikling af boligområderne samt en strategisk samarbejdsaftale mellem boligorganisationer og kommuner, hvori der er opstillet strategiske mål og succeskriterier for udviklingen af boligområder og af prioriterede målgrupper (Christensen et al. 2022a:6).

Den organisatoriske struktur er beskrevet indgående i Skovgaard Nielsen et al. 2018 og 2021. Idealtypisk set er den opbygget af tre niveauer i en boligsocial organisationstrekant (se figur 1). På det øverste niveau befinder den boligsociale bestyrelse sig, på det midterste niveau styre-/følgegrupper og nederst det praktiske niveau bestående af boligsociale medarbejdere. På alle niveauer samarbejdes med andre aktører. Som de tidligere evalueringer har vist, er det dog ikke alle boligsociale helhedsplaner, der organisatorisk er opbygget efter denne model. Særligt styre-/følgegruppeniveauet udmøntes på mange forskellige måder. Det gælder også for de tre cases i denne rapport, der organisatorisk er opbygget på tre forskellige måder. Målet med at introducere den ændrede organisationsstruktur er både at styrke den strategiske styring gennem indførelsen af bestyrelserne og at sikre koblingen mellem niveauerne, illustreret ved den blå pil i figur 1. Derudover er der fokus på at sikre koblingen til andre indsatser og til eksterne aktører, hvilket en øget strategisk styring kan være medvirkende til (Skovgaard Nielsen 2021). I de foregående to rapporter har vi haft fokus på dels den strategiske styring og dels koblingen mellem niveauerne. I denne rapport ser vi nærmere på koblingen til andre indsatser og eksterne aktører, samt betydningen af den organisatoriske struktur for det praktiske arbejde i relation til tryghed/trivsel og chanceulighed.



Figur 1: Organisationsniveauer i den boligsociale organisationstrekant. Kilde: Skovgaard Nielsen et al. 2018.

1.1 Formål

Det overordnede formål med denne rapport er:

At afdække sammenhænge mellem niveauet af chanceulighed, af tryghed og trivsel, samt organisering og strategisk udvikling af boligområder med en boligsocial helhedsplan.

Viden om disse sammenhænge kan bidrage til en dybere forståelse af forhold, der fremmer eller blokerer for at skabe positive ændringer i boligområderne. Det gøres igennem en tværgående analyse, der fokuserer på betydningen af den organisatoriske struktur for arbejdet med tryghed/trivsel og chanceulighed. De tre underspørgsmål, der skal besvares i denne tværgående analyse, er:

1. Hvordan er sammenhængen mellem tryghed/trivsel og chanceulighed, og hvilke sammenhænge kan identificeres mellem den boligsociale tilgang, organisering og målopfyldelse i forhold til hhv. strategisk styring, tryghed og trivsel, samt graden af chanceulighed?

2. Hvordan indgår innovation i indsatser, tilgange og metoder – både kommunalt og boligsocialt – i forhold til at løse de komplekse problemer, som målgrupperne har, og som blokerer for at skabe en positiv udvikling af områderne?
3. Hvordan spiller konteksten (den samfundsmæssige, regionale og lokale) ind på boligområdernes chanceulighed og tryghed/trivsel?

1.2 Metode og data

Denne rapport er baseret dels på *kvantitative* analyser af registerdata og surveydata om sammenhængen mellem chanceulighed og øget tryghed/trivsel i boligområder med en boligsocial helhedsplan og dels på analyser af *kvalitativ* empiri indsamlet i tre boligsociale cases: de boligsociale helhedsplaner i Svendborg, Roskilde og Valby-Sydhavn. Analyserne er udført sideløbende.

I de kvantitative analyser anvender vi andelen af unge 15-29-årige i NEET-gruppen (Not in Education, Employment or Training) i boligområdet som et mål for chanceulighed i områderne. Denne andel beregnes ud fra registerdata om borgernes væsentligste indkomstkilde eller beskæftigelse i året (her 2020), kombineret med registerdata vedrørende, om man er indskrevet på en uddannelse i året. Informationerne om tryghed/trivsel og boligområderne stammer fra en omfattende survey af tryghed og trivsel foretaget i områderne i 2021 af Danmarks Statistik Survey for Landsbyggefonden og VIVE. Surveyen er gennemført blandt et repræsentativt udvalg af borgere i de 66 boligområder med en helhedsplan. Vi anvender vægtet data leveret af Danmarks Statistik for at tage højde for eventuelle over- eller underrepræsentationer af borgere i besvarelsene. I surveyen spørges ind til seks dimensioner af tryghed og trivsel: oplevet tryghed, social sammenhængskraft, kollektiv handlekraft, tillid, tilfredshed med boligområdet og livskvalitet. I denne rapport benytter vi data vedrørende dimensionen om oplevet tryghed, som er baseret på knap 10.000 besvarelser af i alt 12 spørgsmål vedrørende, hvor tryk man er i sit boligområde. Sluttelig anvender vi registerdata fra Danmarks Statistik vedrørende uddannelse, beskæftigelse og kriminalitet samt registerdata om skolefravær fra Styrelsen for IT og Læring og data fra Rigspolitiet om anmeldelser, alt sammen aggregeret til områdeniveau for de 66 boligområder, til at undersøge, om en eventuel sammenhæng mellem andelen af unge i NEET-gruppen og den oplevede tryghed kan forklares af forskellige forhold for boligområderne. Den kvantitative metode og data er yderligere beskrevet i bilag 1.

I de kvalitative analyser er alle tre cases de samme cases som i den tidligere del af denne evaluering (for baggrunden for caseudvælgelse se Skovgaard Nielsen et al. 2021). Dette muliggjorde en opfølgning på den organisatoriske udvikling siden vores første besøg samt en grundig indsigt i casen. Desuden placerer de tre cases sig i tre forskellige grupperinger opgjort ud fra andelen af unge i NEET-gruppen og ud fra et samlet mål for tryghed og trivsel, jf. figur 2 i kapitel 2:

- Roskilde er kendetegnet ved en relativ lav andel i NEET-gruppen og en høj score på tryghed og trivsel
- Valby-Sydhavn er kendetegnet ved en relativt lav andel i NEET-gruppen og en lav score på tryghed og trivsel
- Svendborg er kendetegnet ved en relativ høj andel i NEET og en høj score på tryghed og trivsel

De kvalitative casestudier har afdækket:

1. Hvilke forhold, der blokerer eller fremmer boligsociale indsatser, herunder hvordan udviklingen i chanceulighed samt tryghed og trivsel opleves af aktørerne på praktisk niveau.
2. Hvilke elementer, både i forhold til indhold af indsatser/aktiviteter og i organiseringen i den boligsociale helhedsplan, der er innovative og kan inspirere de ordinære velfærdsinstitutioner i forhold til at mindske chanceulighed samt tryghed og trivsel.
3. Samarbejde mellem kommune, boligorganisationer og frivillige aktører på strategisk og praktisk niveau vedr. uddannelse, beskæftigelse, kriminalpræventive indsatser samt tidligt forebyggende indsatser, herunder hvor meget hhv. chanceulighed samt tryghed og trivsel fylder på det strategiske og politiske niveau, og hvad det betyder for det praktiske boligsociale arbejde.
4. Sammenhænge mellem den boligsociale tilgang, organisering og målopfyldelse i forhold til strategisk styring, tryghed/trivsel og chanceulighed, herunder om tryghed/trivsel og chanceulighed tænkes sammen i arbejdet med de boligsociale helhedsplaner, eller om det tænkes hver for sig, og med hvilke implikationer.

Vi genbesøgte de tre caseområder i perioden maj 2022 til september 2022. De tre cases har siden de første casebesøg afsluttet helhedsplanen under 2015-2018-midlerne, og i alle områderne er man nu i gang med en helhedsplan under 2019-2026-midlerne. Mens vi tidligere interviewede primært de strategiske og strategisk-praktiske aktører i hhv. den boligsociale bestyrelse og styre-/følgegrupper, interviewede vi denne gang i højere grad aktører fra det praktiske niveau, dvs. projektledere, boligsociale medarbejdere, kommunale

sagsbehandlere, institutionsansatte, gadeplansmedarbejdere mv. samt repræsentanter for boligsociale samarbejdspartnere såsom ledere og medarbejdere fra skoler, klubber og politi. Det ligger uden for den kvalitative undersøgelses formål at undersøge beboernes syn på de boligsociale helhedsplaner, da fokus for denne rapport er de professionelle aktører. Samlet har vi interviewet 22 aktører fra de tre cases. Forud for disse besøg gennemførte vi desk-research for alle områderne samt foretog telefoninterviews med de tre projektledere, dels for at indsamle viden om udviklingen i den organisatoriske struktur siden de tidligere casebesøg i 2020-2021, og dels for at identificere relevante interviewpersoner. Projektlederne har ydermere bidraget med svar på opklarende spørgsmål samt faktatjekket rapportens casebeskrivelser og besvaret eventuelle tvivlsspørgsmål.

Interviewene bidrager med konkret, praksisnær information og til at kvalificere viden om, hvilke forhold der henholdsvis har blokeret og fremmet den boligsociale indsats i den konkrete organisering og i det konkrete samarbejde samt kontekstens betydning for indsatsens gennemslagskraft.

Derudover trækker rapporten på tidligere indsamlet kvantitativt og kvalitativt materiale om strategisk styring og udvikling, der er formidlet i Skovgaard Nielsen et al. 2018 og 2021. Heri kan man også læse mere om det overordnede analysesedesign for evalueringen af strategisk styring og udvikling i de boligsociale helhedsplaner, herunder tidligere undersøgelser og relevante teoretiske perspektiver på entydig ledelse af boligsociale helhedsplaner. Nærværende rapport inddrager også resultater fra evalueringens tidligere rapporter om tryghed og trivsel (Christensen et al. 2019; 2022b) samt om chanceulighed (Christensen et al. 2022a).

1.3 Sammenfatning og konklusion

Denne rapport afslutter evalueringen af strategisk styring og udvikling for de boligsociale helhedsplaner under 2015-2018-midlerne. Grundlaget herfor er kvalitativ data fra genbesøg i de tre cases, som også blev belyst i Skovgaard Nielsen et al. (2021); denne gang med fokus på det praktiske niveau og på arbejdet med tryghed/trivsel og chanceulighed, samt kvantitative analyser af sammenhængen mellem tryghed/trivsel og chanceulighed i alle de boligsociale helhedsplaner. Derudover fremdrages centrale pointer fra tidligere dele af evalueringen. I det følgende sammenfattes rapportens hovedpointer. Først besvares rapportens tre underspørgsmål og dernæst opsummeres mere detaljeret hovedpointerne fra de analytiske kapitler i rapporten (kapitel 2, 4, 5 og 6).

Sammenhængen mellem tryghed/trivsel og chanceulighed samt sammenhængen mellem den boligsociale tilgang, organisering og målopfyldelse

Reduktion af chanceulighed og øget tryghed og trivsel er to selvstændige strategiske mål i de boligsociale helhedsplaner. Således arbejdes der i de boligsociale helhedsplaner med både at øge tryghed og trivsel og at reducere chanceulighed eller forbedre borgernes livschancer. I interviews med boligsociale aktører er det tydeligt, at arbejdet med chanceulighed hænger tæt sammen med tryghedsskabende arbejde. Vi finder, at der er en statistisk signifikant sammenhæng mellem andelen af unge i NEET-gruppen og den oplevede tryghed. Jo højere andelen af unge i NEET-gruppen i boligområdet er, jo højere oplevet tryghed i boligområdet. En sådan korrelationsanalyse kan ikke sige noget om årsagen til sammenhængen, eller om det ene påvirker det andet. De tre casestudier kan her bidrage til at forstå sammenhængen mellem chanceulighed og beboernes oplevede tryghed. Her peger informanterne på, at netop i tilfælde af høj grad af chanceulighed for børn og unge, bliver der på strategisk niveau bakket op om vigtigheden af de boligsociale helhedsplaners lokale, praktiske arbejde med at mindske chanceulighed i. Samtidig ser aktørerne på praktisk niveau reduktion af chanceulighed som et middel til at forbedre tryghed og trivsel. Når der inden for rammerne af en boligsocial helhedsplan bliver arbejdet med de unge i området, og der er et stort fokus på at forebygge, at yngre børn og unge havner i NEET-gruppen efter endt skolegang, indebærer det, at en relativt større andel af børn og unge i boligområdet kommer ind i boligsociale aktiviteter, fritidsjob og lignende og dermed kommer væk fra en gadeorienteret livsstil. De boligsociale medarbejdere ser det som et konkret bidrag til at opnå en højere grad af oplevet tryghed i boligområdet for andre beboere.

Den boligsociale tilgang er fleksibel i og med, at der på praktisk niveau er høj grad af metodefrihed. Det skaber rum for udvikling af nye tilgange eller tilpasning af allerede kendte værktøjer, så de kan fungere i de konkrete situationer, som beboere i udsatte boligområder står over for. Selv om den overordnede karakter af beboernes udfordringer ofte er den samme på tværs af boligområder, så varierer den specifikke manifestation af problemerne ofte fra område til område og fra familie til familie. Flexibiliteten giver mulighed for at følge den vej, som muliggør en forskel for den enkelte person eller familie i den konkrete situation, vedkommende står i. Endelig gør den lokale organisering og fysiske tilstedeværelse i boligområdet, at boligsociale medarbejdere oftere kender både de unge og deres familier, samt har blik for gruppedynamikker i familier såvel som i børne- og ungegrupper, i lighed med fremskudte og opsøgende kommunale medarbejdere. Boligsociale og kommunale informanter i casestudierne oplever arbejdet på

praktisk-operationelt niveau med chanceulighed og tryghed/trivsel som indbyrdes forbundne snarere end som to separate indsatsområder.

Den lokale organisering fremhæves i alle tre cases som afgørende for den boligsociale helhedsplans mulighed for at gøre en forskel for beboere og boligområde. I forbindelse med blandt andet fritidsjob er det en forudsætning, at der er kendskab til både de lokale virksomheder og til de lokale børn og unge, for at helhedsplanen kan forberede de unge til jobsøgning og arbejdsmarkedet samt matche de unge med lokale jobs. Kombinationen af en tydelig vertikal opbakning og kommunikation om de strategiske mål med de boligsociale medarbejders lokale netværk og kendskab øger sandsynligheden for målopfyldelse, ifølge aktører på det praktiske niveau. Den solide topledelsesopbakning med strategisk overordnet rammestyling, der ikke detailstyrer, giver mulighed for operationel fleksibilitet, samarbejde og metodefrihed med rum for løbende tilpasning til konteksten.

Innovation i indsatser, tilgange og metoder – både kommunalt og boligsocialt – i forhold til at løse de komplekse problemer, som målgrupperne har

Koblingen mellem strategisk bestyrelsesniveau, hvor der deltager repræsentanter fra øverste ledelsesniveau i boligorganisation og kommune, via styre-/følgegruppeniveau til det operationelle, daglige boligsociale arbejde har været i fokus siden 2015. Bestyrelsesniveauets visioner og beslutninger har betydning for samarbejdet på praktisk niveau gennem rammesætning og prioritering frem for gennem detailstyring og direkte involvering. Som det fremgik af en tidligere evalueringsrapport, opfatter aktører på praktisk niveau i 2020, at forbindelsen til det øverste strategiske niveau er svag, særligt når der mangler organisering på styre-/følgegruppeniveau (Skovgaard Nielsen et al (2021)). I to af de undersøgte cases er der siden blevet arbejdet målrettet med at forbedre den forbindelse ved især at udvikle organiseringen på styre-/følgegruppeniveauet. Det drejer sig om nedsættelse af styregrupper, præcisering af styregruppernes mandat, om at tydeliggøre medlemmernes ansvar og om tilpasning af selve arbejdsformen. I de seneste casestudier udtrykker informanter på praktisk niveau, at det har direkte virkning på det daglige boligsociale arbejde, når samarbejdet på styre-/følgegruppeniveau mellem kommune og boligorganisation fungerer godt. Det giver klare rammer og aftaler, samt tydeliggør potentialer for yderligere samarbejde.

I de undersøgte cases er det relativt nyt at indgå aftaler om delte stillinger i et partnerskab mellem en konkret forvaltningsafdeling og en boligsocial helhedsplan. Der er positive erfaringer med delte stillinger, fordi de bidrager til udvikling af netværk og gensidigt kendskab mellem de samarbejdende parter. Med øget gensidigt kendskab kan der bedre formidles henholdsvis indsigt i målgruppens komplekse problemer og viden om løsningsmuligheder. Det forbedrer

muligheden for, at aftaleparternes indsatser komplementerer hinanden, samtidig med at spild af tid og ressourcer mindskes for begge parter.

De boligsociale helhedsplaners særlige styrke ligger i den geografiske nærhed og tilstedevær, det indgående kendskab til beboerne og deres udfordringer, en fleksibel tilgang, muligheden for tillidsopbygning uden myndighedsrolle samt brobygningen til den ordinære kommunale kernerdrift. Disse karakteristika er ikke nye, men derimod opbygget over en årrække. De er med til kontinuerligt at sikre muligheden for nye tilgange, nye samarbejder og nye relationer, der spiller en central rolle i at løse de komplekse udfordringer for borgere og boligområder. Samspejlet mellem den kommunale myndighedstilgang og den boligsociale tilgang er afgørende for løsningen af de komplekse problemer i de udsatte boligområder. I de tre caseområder tillægges det afgørende betydning, at der findes velfungerende netværk, både mellem boligorganisationer og kommunale enheder og mellem kommunale enheder indbyrdes. Både kommunale og boligsociale informanter erkender, at det dels tager lang tid at opbygge tillidsfulde netværksrelationer, dels at det kræver vedholdende ledelsesmæssig opbakning og prioritering af opretholdelsen af netværkende og den tid, det kræver. Men når disse netværk findes, forbedres muligheden for at løse boligområdernes og beboernes komplekse udfordringer.

Kontekstens betydning for chanceulighed samt tryghed og trivsel i boligområderne

De samfundsmæssige problemer, som boligsociale helhedsplaner skal bidrage til at løse, har mange fælles træk på tværs af boligområder. Samtidig er der dog regionale og lokale variationer med hensyn til omfang og intensitet, ligesom karakteren af problemerne påvirkes af boligområdetets skala, demografi, arbejdsmarkedsrelation, placering i bystrukturen, byens størrelse, kommunens organisation, antal boligorganisationer mv. De tre casestudier er ikke udvalgt, fordi deres udfordringer nødvendigvis er socioøkonomisk forskellige, men primært fordi helhedsplanernes samarbejds- og organisatoriske kontekst er forskellig. Svendborg-casen repræsenterer en situation, hvor udviklingen af et nært samarbejde med boligorganisationer og helhedsplaner gennem en årrække har været højt prioriteret på den kommunale dagsorden. Med en målrettet strategi er det lykkedes at udvikle samarbejds-konteksten, så helhedsplanen i dag udføres i et tæt samarbejde i en række netværk, der formidler viden, information og løsninger inden for og på tværs af kommunale aktører og boligorganisationer. Roskilde er en by af samme størrelse som Svendborg, hvor der er udviklet en samarbejdsmodel, som er mere dynamisk. Det giver mulighed for løbende tilpasning. Dog kæmper man med at finde den rette form for samarbejdet på styre-/følgegruppenniveau og den rette aktørinvolvering. Det praktisk samarbejde sikrer

aktiviteternes udførelse, men styringsstrengen mellem strategiske og praktiske niveauer bliver udfordret. Den boligsociale helhedsplan i Valby-Sydhavn er udviklet og implementeres i en storby, hvor samarbejdet mellem boligsociale aktører og kommune finder sted med stor afstand til kommunale beslutningstagere. Den store bys skala betyder, at det er vanskeligere at udvikle en samarbejds-kontekst, hvor netværk over tid kan udvikles og vokse sig holdbare. Samlet set viser evalueringen, at den konkrete samarbejds-kontekst er afgørende for særligt koblingen mellem strategiske og praktiske niveauer, mens det praktiske samarbejde i alle cases opleves som baseret på et godt kendskab til hinandens situation, muligheder og begrænsninger, samt netværksrelationer og gensidig tillid.

1.3.1 Hovedresultater fra de fire analytiske kapitler

Sammenhæng mellem tryghed/trivsel og grad af chanceulighed: Analyserne viser en statistisk signifikant sammenhæng mellem andelen af unge i NEET-gruppen og den oplevede tryghed. Korrelationskoefficient (Pearson's koefficient) er på 0,32 med en p-værdi for det tilhørende signifikanstest på 0,0096. Det vil sige, at selvom der er en statistisk stærk sammenhæng, er korrelationskoefficienten lav, hvilket indikerer, at sammenhængen er lav mellem chanceulighed (andelen af unge i NEET-gruppen) og oplevet tryghed. Den sammenhæng, vi finder, består i, at jo højere andel af unge i NEET-gruppen i boligområdet, jo højere oplevet tryghed i boligområdet.

Vi har også undersøgt, om der i boligområder er sket en udvikling – enten i positiv eller negativ retning – fra 2018 til 2021, og om der er en sammenhæng mellem udviklingen på de to dimensioner. Vi finder, at der *ikke* er nogen statistisk signifikant sammenhæng mellem udvikling i chanceulighed og udvikling i oplevet tryghed.

Endelig har vi undersøgt, om der er forskel på typen af boligområder i forhold til, hvordan de placerer sig på dimensionen med andelen af unge i NEET-gruppen og på dimensionen for oplevet tryghed. Vi har testet for, om der er systematiske forskelle, der kan forklares ud fra fx størrelse af boligområdet, andel af 0-17-årige, andel i restgruppen, antal sigtelser og unges skolefravær. Analyserne viser, at der ikke er systematiske forskelle på områder, der har en høj vs. lav andel af unge i NEET, og som har høj vs. lav grad af oplevet tryghed.

De organisatoriske niveauer i den boligsociale trekant: Forbedring af den boligsociale organisering er en kontinuerlig proces, hvor der løbende sker erfaringsbaseret læring og udvikling. Samarbejdet på praktisk niveau bliver bedre, jo bedre de involverede parter igennem organiseringen lykkes med at sikre og forbedre gensidigt kendskab, tillid og samarbejde mellem helhedsplan og de mange

forskellige kommunale institutioner og forvaltninger samt øvrige samarbejdspartnere. Den strategiske styring i den boligsociale bestyrelse og en veletableret styringsstreng gennem nedsættelse af styre-/følgegrupper sikrer, at viden og beslutninger kan bevæge sig imellem praktisk og strategisk niveau, samt danner grundlaget for det praktiske samarbejde gennem en tydelig ledelsesmæssig prioritering af det boligsociale arbejde.

Den organisatoriske struktur for de boligsociale helhedsplaner er stort set uforandret for det strategiske niveau (den boligsociale bestyrelse), mens der på det strategisk-praktiske niveau (styre-/følgegrupper) har været og fortsat er fokus på at forbedre organiseringen i erkendelse af, at en velfungerende organisering på styre-/følgegruppeniveau forbedrer styringsstrengen samt samarbejdet på og opbakningen fra relevant ledelsesniveau i kommune og boligorganisationer. Andre aktører som frivillige foreninger er sværere at få engageret i den formelle organisering. Deres ressourcer er ofte få eller svinger over tid, hvorfor tiden hellere bruges på aktiviteter fremfor koordinering og møder. Dermed er der dog risiko for at miste en koordinering, der kunne kvalificere både de boligsociale aktiviteter og de frivillige foreningers arbejde gennem kobling af og brobygning mellem aktiviteter, samt gennem muligheden for at trække på hinandens problemforståelse, netværk og område- og beboerkendskab.

På styre-/følgegruppeniveau er fokus på at etablere grupper, hvor disse ikke eksisterer, og på at sikre mandat, mødestabilitet til møderne, en passende størrelse på grupperne og gensidig forpligtigelse, som har vist sig afgørende for en velfungerende strategisk-praktisk relation. Præcisering af styre-/følgegruppernes arbejdsfelt og mandat har en positiv virkning på arbejdet på praktisk, operationelt niveau.

På det praktiske niveau medfører det boligsociale arbejde et samarbejde mellem aktører, og igennem dette samarbejde forbedres muligheden for at adressere beboernes og boligområdernes komplekse problemstillinger, dels gennem en tidligere opsporing, der bliver mulig med en fremskudt, lokal indsats, og dels gennem boligsociale medarbejderes mulighed for at komplementere eller bygge bro til kommunalt ansatte.

Ifølge kommunale og boligsociale aktører på praktisk niveau sikrer de boligsociale helhedsplaner et særligt bidrag til løsningen af de kommunale velfærdsopgaver i kraft af:

- nærhed til og indsigt i beboernes hverdagsliv,
- tilstedevær i boligområdet,
- et helhedsorienteret blik på individet og familien,
- forståelse for den kontekst, som boligområdet,
- mere fleksibilitet i metoder og tilgang,

- frihed fra myndighedsrollen, der for nogle beboere mindsker tilliden til de kommunale aktører.

I de besøgte cases findes aftaler om delte stillinger mellem en konkret forvaltningsafdeling og den boligsociale helhedsplan. Der er positive erfaringer med delte stillinger, som muliggør praktisk integration af på den ene side institutions- eller forvaltningsekspertise og erfaring og på den anden side de boligsociale medarbejderes kendskab til det nære lokalsamfunds aktuelle udfordringer på individ, familie- og områdeniveau, samt medfører øget kendskab til hinandens muligheder og begrænsninger mellem kommunale og boligsociale medarbejdere og udvikling af netværk mellem de samarbejdende parter.

Tryghed, trivsel og chanceulighed i de boligsociale helhedsplaner: Helhedsplanernes indsats i boligområderne bygger på nært lokalt kendskab og indsigt i familiernes ofte komplekse og sammensatte udfordringer. Dermed kan boligsociale medarbejdere blive brobyggere mellem beboerne og det ordinære velfærdssystem. Helhedsplanens medarbejdere kan opnå beboernes tillid, fordi de er kendte i lokalområdet, fleksible i deres tilgang og ikke repræsenterer en myndighed og et regelbaseret system.

De boligsociale helhedsplaner støttet af 2015-2018-midlerne havde tre overordnede formål: at bryde den negative sociale arv blandt beboerne i udsatte boligområder (dvs. at mindske chanceulighed), at øge trygheden og trivslen i boligområderne, samt at sikre entydig ledelse af helhedsplanerne. For de interviewede aktører på praktisk niveau opfattes aktiviteterne i de boligsociale helhedsplaner ikke som relaterende til enten chanceulighed eller tryghed/trivsel. Der arbejdes ud fra en overbevisning om, at aktiviteter ikke alene påvirker enten chanceulighed eller tryghed/trivsel men derimod begge i varierende grad.

Fire forhold fremhæves af informanter på både praktisk og strategisk niveau som definerende for udviklingen i de udsatte boligområder i relation til tryghed/trivsel og chanceulighed: elevatoreffekt, komplekse og sammensatte problemsæt, psykisk sygdom og social sammenhængskraft. Alle fire forhold medvirker til, at det er svært at vende udviklingen for de udsatte boligområder trods positiv effekt af boligsociale helhedsplaner og andre velfærdsindsatser.

Jo bedre samarbejde på bestyrelses- og styre-/følgegruppeniveau, jo bedre muligheder på praktisk niveau for tilsvarende at oparbejde et godt samarbejde omkring indsatserne for tryghed/trivsel og chanceulighed, fordi der er ledelsesmæssig opbakning til prioritering af det boligsociale arbejde. Igennem samarbejdet opstår en mere helhedsorienteret og sammenhængende opgaveløsning til gavn for individer, familier og boligområde, ligesom at mulighederne for at gennemføre de boligsociale helhedsplaner øges, når der ikke spildes tid på forgæves

at banke på døre eller lede efter muligheder hos institutioner og forvaltninger. De boligsociale medarbejdere har begrænset indsigt i politiske og strategiske prioriteter, da det er for langt fra deres hverdag, men oplever overordnet set, at der er opbakning til det boligsociale arbejde.

Et godt praktisk samarbejde hviler på gensidigt kendskab, forståelse for hinandens arbejdsvilkår og præmisser, samt løbende koordinering. Derigennem udnyttes hver parts viden og ressourcer bedst muligt. Boligsociale medarbejdere er brobyggere i den forstand, at de dels brobygger mellem udsatte beboere og kommune gennem at skabe tillid, så beboerne kan få den kommunale bistand, der har ret til og brug for, og dels brobygger til ordinære velfærdstilbud, hvor integration med andre borgergrupper i højere grad finder sted end i de boligsociale aktiviteter.

Udfordringer i samarbejdet på det praktiske niveau er bagsiden af de største fordele ved det boligsociale arbejde. For det første oplever de boligsociale medarbejdere i casestudierne en større frihed og fleksibilitet i tilgangen til opgaveløsningen, selvom der også følger der krav og betingelser med de boligsociale helhedsplaner. Det kan udfordre samarbejdet med aktører, der er underlagt lovbestemte regler og mere hierarkisk ledelsesstyring, hvis der ikke begge veje er gensidig forståelse for hinandens forskellige rammer. For det andet medfører helhedsplanens geografiske fokus, at de boligsociale medarbejders prioritet altid vil være det geografiske område, de dækker. Andre velfærdsaktører, såsom skole og politi, har ikke nødvendigvis samme geografiske område som førsteprioritet, og deres geografiske prioriteter kan ændre sig over tid. Samarbejdet mellem aktørerne udfordres, hvis uenigheden om problemernes omfang og prioriteter bliver for stor. For det tredje er kommunale aktører i højere grad end de boligsociale medarbejdere underlagt mål- og rammestyring, herunder forskellige performancemål. Dette dukker i særlig grad op i relation til samarbejdet med skolerne. Ikke fordi lysten til samarbejde eller tiltroen til det boligsociale arbejde mangler, men fordi det ikke opleves som sikkert nok, at det boligsociale samarbejde vil kunne bidrage til de kommunale aktørers realisering af deres egne mål, eksempelvis de krav, der stilles til folkeskolelærere. For at kunne prioritere samarbejdet skal den kommunale part være overbevist om, at det bidrager substantielt til at nå målene for dennes arbejde.

Det boligsociale arbejde fremadrettet: Boligsociale helhedsplaner er tidsligt afgrænsede projekter, og de interviewede projektledere, medarbejdere og kommunale samarbejdspartner forholder sig til en mulig fremtid uden eller med reduceret finansiering fra Landsbyggefonden. Det er ikke alle helhedsplaner, der oplever reduktion i midler eller vil komme til det, men for informanterne i de tre

caseområder fylder fremtiden for de boligsociale aktiviteter meget. De udtrykker usikkerhed om mulighederne for at videreføre de aktiviteter, der har vist deres værd.

I case-undersøgelsen vurderer både kommunale og boligsociale aktører, at en række aktiviteter er så væsentlige for at løse alvorlige sociale problemer, at de bør fortsætte efter helhedsplanens ophør. Der er imidlertid usikkerhed om, hvorvidt kommunerne økonomisk vil prioritere det. Frivillige organisationer opleves ikke at have tilstrækkeligt stabile ressourcer til at kunne gøre det. Evnen til at gennemføre succesfuld fundraising forventes derfor at blive afgørende.

Samarbejdsrelationer mellem boligorganisationer, kommunale forvaltninger og institutioner samt andre parter som virksomheder og foreninger opleves i de tre casestudier som en af de boligsociale helhedsplaners afgørende styrker. Jo bedre gensidigt kendskab, jo bedre opleves det, at det konkrete aktivitetssamarbejde udvikler sig. De tværgående relationer er blevet styrket af Landsbyggefondens krav om strategisk styring og entydig ledelse, som vurderes positivt fra strategisk til dagligt, operationelt niveau. Når der fra øverste ledelsesniveau i både kommuner og boligorganisationer klart signaleres, at boligsociale helhedsplaner har opbakning, skaber det rum for, at lavere ledelsesniveauer også kan og vil bakke deres medarbejdere op i samarbejdet med de boligsociale aktører. Den strategiske og entydige ledelse oppefra skaber på den måde en ramme for, at der på praktisk, operationelt niveau horisontalt kan udvikles metoder og samarbejder, der ikke fandtes tidligere. Informanterne udtrykker tvivl om, om det gode samarbejde kan opretholdes fremover, fordi det er uafklaret, om den ledelsesmæssige opbakning vil fortsætte og i givet fald, hvor ansvaret for forankring af aktiviteter såvel som opretholdelse af samarbejdsrelationer vil blive placeret. En anden udfordring, der allerede er aktuel i de nuværende helhedsplaner, er, at boligsociale medarbejdere opsiges stillinger på grund af usikkerhed om deres fremtidige jobsituation. Dette er et vilkår for alle sociale projekter og aktiviteter, der er eksternt, midlertidigt finansierede.

Fundraising er blevet en opgave af stor betydning og omfang i de boligsociale sekretariater, og de interviewede boligsociale medarbejdere forventer, at den vil vokse yderligere i fremtiden. Opgaven kræver særlig ekspertise og opleves som tids- og ressourcekrævende, ikke mindst fordi den skal ske i tillæg til sekretariaternes i forvejen mange koordinations- og ledelsesopgaver. Hvis fremtiden indebærer mindre Landsbyggefond-finansiering af aktiviteterne i de boligsociale helhedsplaner, vil det være afgørende, at der findes ressourcer til fundraising-aktiviteter.

1.4 Rapportens opbygning

Rapporten indledes med en kvantitativ analyse af sammenhængen mellem tryghed/trivsel og graden af chanceulighed i kapitel 2. Dernæst følger en præsentation af de tre cases og udviklingen i deres organisering siden seneste del af evalueringen (Skovgaard Nielsen et al. 2021) i kapitel 3. Det leder til de kvalitative analyser i kapitel 4, 5 og 6 med fokus på først den organisatoriske udvikling, dernæst samarbejdet omkring tryghed/trivsel og chanceulighed, og endelig det boligsociale arbejde fremadrettet.

**SAMMENHÆNG MELLEM
TRYGHED/TRIVSEL OG
GRAD AF
CHANCEULIGHED**

2 SAMMENHÆNG MELLEM TRYGHED/TRIVSEL OG GRAD AF CHANCEULIGHED

Af Mette Lunde Christensen og Gunvor Christensen, VIVE

I dette kapitel undersøger vi sammenhængen mellem brud med negativ social arv og en øget tryghed og trivsel i boligområder med en boligsocial helhedsplan baseret på en professionel organisering og entydig ledelse. Således bidrager kapitlet til at besvare det første af de tre underspørgsmål. Baggrunden for at undersøge denne sammenhæng er en forventning om, at der er positiv sammenhæng mellem implementering af entydig ledelse og strategisk styring og arbejdet med at reducere chanceulighed og øge tryghed og trivsel. Som det vil fremgå af de kvalitative casestudier senere i rapporten, oplever de boligsociale aktører, at arbejdet med at reducere chanceulighed og øge tryghed og trivsel hænger tæt sammen og er svært at adskille fra hinanden.

Først beskriver vi udviklingen i henholdsvis chanceulighed og tryghed og trivsel i boligområderne, og dernæst ser vi på sammenhængen mellem de to og på, hvordan boligområderne med en boligsocial helhedsplan placerer sig i forhold til de to dimensioner.

2.1 Udvikling i chanceulighed over tid

Negativ social arv i betydningen af, at de udfordringer, der findes blandt børn og unge relateret til skole, uddannelse og beskæftigelse, ikke kun handler om en reproduktion af forældres udfordringer, men også handler om børns og unges individuelle medfødte karakteristika og om det miljø og det samfund, de vokser op i (Benjaminsen et al., 2015; Ejrnæs, 2003, 2011; Gallie, Paugam, & Jacobs, 2003). Derfor anvender vi begrebet chanceulighed, fordi det henviser til, om der er høj grad af lighed eller ulighed i chancerne, hvor lighed i chancerne er, at alle, der har evnerne og kvalifikationerne, har lige stor chance for at få en uddannelse og et job, uafhængigt af hvilken uddannelse og øvrig baggrund, forældrene har.

I Christensen et al. (2022a) fandt vi, at for unge opvokset i boligområder med en boligsocial helhedsplan med oprindelse i restgruppen, dvs. at mindst én af forældrene har grundskolen som højest fuldførte uddannelse og hverken er i uddannelse eller beskæftigelse, er der sket en reduktion i andelen, der befinder sig i NEET-gruppen. (dvs. hverken er i gang med uddannelse eller beskæftigelse).

For unge i alderen 18-20 år opvokset i boligområder med en boligsocial helhedsplan er andelen af unge i NEET-gruppen med forældre i restgruppen faldet med 7 procentpoint fra 2005 til 2019, mens den tilsvarende forbedring i befolkningen kun er 3 procentpoint for unge i NEET-gruppen med oprindelse i restgruppen. For unge i alderen 21-25 år opvokset i boligområder med en boligsocial helhedsplan er andelen i NEET-gruppen med forældre i restgruppen faldet med 2 procentpoint fra 2005 til 2019, mens den tilsvarende andel i befolkningen omvendt er øget med 3 procentpoint, dvs. at der relativt set er blevet flere unge med restgruppe-baggrund, som er i NEET-gruppen som 21-25-årig. Endelig, når vi ser på de 26-29-årige i NEET-gruppen med restgruppe-baggrund, er der sket en reduktion i områder med en boligsocial helhedsplan på 1 procentpoint fra 2005-2019, mens der i befolkningen er sket en stigning på 3 procentpoint (Christensen et al. 2022a).

2.2 Udvikling i tryghed og trivsel over tid

I Christensen et al. (2019) har vi undersøgt det samlede trygheds- og trivselsbillede i 2018 i boligområder med en boligsocial helhedsplan, og i Christensen et al. (2022b) har vi i 2021 gentaget trygheds- og trivselssurveyen i de samme boligområder. Tryghed og trivsel er forstået som et fænomen sammensat af seks dimensioner: Oplevet tryghed, social sammenhængskraft, kollektiv handlekraft, tillid, tilfredshed med boligområdet og livskvalitet.

Både i 2018 og 2021 finder vi, at for alle seks dimensioner ligger boligområderne lavere end befolkningen. Størst forskel er der i forhold til tilfredshed med boligområdet, og mindst forskel er der i forhold til tillid til offentlige instanser og myndigheder. I 2021 fik vi endvidere lavet surveyen i en stikprøve af den almene sektor, og her finder vi, at helhedsplanerne og den almene sektor på alle seks dimensioner ligner hinanden mere end de begge ligner befolkningen.

De seks dimensioner hænger alle positivt sammen i varierende grad; der er dog ikke tale om stærke sammenhænge. Det vil sige, at hvis man for eksempel lykkes med at øge tilfredsheden med boligområdet, vil det have en positiv afsmitende virkning på fx den oplevede tryghed, men denne virkning er forholdsvis lille.

Der er en relativ høj grad af *grundlæggende oplevet tryghed* i boligområder med en boligsocial helhedsplan. I 2018 oplever 7 ud af 10 af adspurgte borgere i boligområderne, at de grundlæggende er trygge i deres boligområde. I befolkningen er det 9 ud af 10 beboere, der angiver, at de er trygge, der hvor de bor. I 2021 er begge andele steget, sådan at det nu er 77 pct. af borgere i boligområderne og 94 pct. af borgere i befolkningen, der angiver, at de grundlæggende er trygge. Den seneste måling, som Rigspolitiet har foretaget af oplevet tryghed i SUB-områder (dvs. særlig udsatte boligområder), finder i lighed med vores tryghedsmålinger, at 7 ud af 10 borgere i særlig udsatte boligområder grundlæggende er trygge i deres boligområde, og at 9 ud 10 i befolkningen er trygge ved det sted, de bor (Justitsministeriets Forskningskontor, 2021). Når det gælder tryghed i egen bolig, er der ingen forskel på befolkningen generelt og beboere i boligområderne – 9 ud af 10 oplever, at de er trygge i hjemmet både i boligområderne og i befolkningen. Derudover har vi spurgt til andre forhold som: grundlæggende tryghed lige omkring egen bolig, på gaden, på stier, på pladser og torve, i opgange, i grønne områder, parker, på stationer og stoppesteder, samt om man er tryk ved psykisk syge, børn/unge der hænger ud i boligområdet samt ved personer, man ikke kender i boligområdet. På alle disse forhold fandt vi, at den oplevede tryghed i varierende grad er mindre i boligområder med en boligsocial helhedsplan end i befolkningen (Christensen et al. 2019), ligesom vi finder, at der i varierende grad har været en lille positiv udvikling eller ingen udvikling fra 2018 til 2021 i områderne. Vi har på baggrund af alle de spørgsmål, der adresserer oplevet tryghed, udarbejdet et indeks for oplevet tryghed i boligområdet. Når man ser på den samlede dimension af oplevet tryghed baseret på alle 12 spørgsmål vedrørende tryghed, finder vi, at niveauet for oplevet tryghed i boligområder med en boligsocial helhedsplan samlet set er uændret i forhold til målingen for tre år siden. Dette billede er gentaget i befolkningen – her er niveauet for oplevet tryghed ligeledes det samme for i 2018.

Vi finder både i 2018 og 2021, at størstedelen af variationen i oplevet tryghed (såvel som i de andre 5 dimensioner af tryghed og trivsel) stammer fra forskelle imellem borgerne, mens forskelle mellem de 66 områder kun forklarer en lille del af variationen i oplevet tryghed. Der er en længere række af forskningsstudier, der har fundet, at der er signifikante sammenhænge mellem oplevet tryghed og en række individkarakteristika som fx køn, alder, uddannelse, indkomst og etnicitet (Smith, Torstensson & Johansson, 2001, Chadee, Ditton, 2003, Moore, Simon C., Shepherd, 2007, Moore, Simon, Shepherd, 2006, Vancluysen, Van Craen & Ackaert, 2011, Brunton-Smith, Jackson & Sutherland, 2014, Weisburd et al., 2015; Henson & Reyns 2015). Sådanne studier er typisk baseret på data, hvor hver enkelt person kun har besvaret den pågældende tryghedssurvey én

gang. Det vil sige, at det er umuligt at tage højde for, hvis de enkelte personer har en individuel disponering for oplevet tryghed, som man ikke kan observere og som samtidig er systematisk forskellig for forskellige typer af borgere – fx hvis personer, som ikke har en uddannelse samtidig i gennemsnit har en lavere individuel disponering for at være trygge end personer med en uddannelse. Hvis det er tilfældet, vil estimater fra modeller, der ikke tager højde for denne individ-specifikke disponering, være skæve.

I 2021-målingen har vi besvarelser fra knap 4.000 personer, som også besvarede surveyen i 2018, og vi har derfor en unik mulighed for netop at tage højde for forhold, der vedrører den enkelte persons individuelle disponering for oplevet tryghed og dermed korrigere for skæve estimater i analyserne af, om oplevet tryghed er forskellig for forskellige typer af borgere. I Christensen et al. (2022b) finder vi, at når man tager højde for denne individuelle disponering for oplevet tryghed, er børnefamilier mere trygge end familier eller enlige uden børn, mens hverken uddannelse, beskæftigelse, tidligere kriminel adfærd, eller om man er ældre (over 65 år), hænger sammen med oplevet tryghed. Det vil sige, at forskellene i oplevet tryghed mellem borgerne i højere grad stammer fra individuelle disponeringer for oplevet tryghed end fra forskelle på boligområderne.

2.3 Sammenhæng mellem chanceulighed og oplevet tryghed

I rapporten om chanceulighed (Christensen et al. 2022a) analyserede vi blandt andet unge i alderen 15-29, som er opvokset i et boligområde med en boligsocial helhedsplan, hvor vi blandt andet fandt, at selvom andelen af unge med MENAPT²-baggrund – og særligt kvinder – uddanner sig i langt højere grad end tidligere, så er andelen af unge bosat i områderne, som er i NEET-gruppen, stadig høj sammenlignet med den tilsvarende andel i befolkningen. I Christensen et al. (2019, 2022b) analyserede vi tryghed og trivsel i områderne, herunder blandt andet hvordan områderne ligger sammenlignet med befolkningen og også udviklingen i tryghed og trivsel fra 2018 til 2021. I denne rapport sammenstiller vi elementer fra disse to dele af evalueringen og undersøger, om der på områdeniveau er en sammenhæng mellem graden af chanceulighed i området og niveauet af tryghed og trivsel i området.

² MENAPT-baggrund referer til indvandrere og efterkommere fra Mellemøsten, Nordafrika, Pakistan og Tyrkiet.

Andelen af unge i alderen 15-29 år, der i 2021 befinder sig i NEET-gruppen varierer fra ca. 15 pct. til 40 pct. i boligområder med en boligsocial helhedsplan. Index-værdien for oplevet tryghed for et boligområde kan variere mellem 0 og 1, hvor 0 er udtryk for fuldstændig oplevet utryghed (dvs. at alle borgere i området har svaret, at de er utrygge på alle spørgsmålene, der omhandler oplevet tryghed), mens 1 er udtryk for fuldstændig oplevet tryghed (dvs. at alle har svaret, at de er trygge på, alle spørgsmålene). Den oplevede tryghed i boligområder med en boligsocial helhedsplan varierer mellem 0,61 og 0,86. Det vil sige, at for samtlige boligområder med en boligsocial helhedsplan oplever flertallet af adspurgte borgere tryghed.

Vi har i figur 2 placeret alle boligområder med en boligsocial helhedsplan i forhold til deres andel af unge i NEET-gruppen i 2021 (op ad den lodrette akse) og den oplevede tryghed (ud ad den vandrette akse).

Der er fire felter i figuren markeret ved to akser. Områder kan ligge over eller under ca. 25 pct. unge i NEET-gruppen, og til venstre eller højre for en værdi af oplevet tryghed på ca. 0,75. Disse akser markerer gennemsnittet for hhv. andelen af unge i NEET-gruppen og den oplevede tryghed.

	Mindre end gennemsnittet i oplevet tryghed	Mere end gennemsnittet i oplevet tryghed
Mere end gennemsnittet af unge i NEET-gruppen	Boligområder i dette felt er mest udfordret på både chanceulighed og oplevet tryghed	Boligområder i dette felt er mest udfordret på chanceulighed
Mindre end gennemsnittet af unge i NEET-gruppen	Boligområder i dette felt er mest udfordret oplevet tryghed	Boligområder i dette felt er mindst udfordret på både chanceulighed og oplevet tryghed

Boligområder i den mørkeblå firkant er således dem, der relativt set er mest udfordrede på både chanceulighed og oplevet tryghed. Disse områder er altså den gruppe af de 66 helhedsplaner, som bør fokusere både på at løfte unge ud af NEET-gruppen og på at øge den oplevede tryghed. Boligområder i den røde og i den brune firkant er relativt set mest udfordret på kun den ene af de to dimensioner – det vil sige, at helhedsplanerne i den røde firkant ligger lavt på chanceulighed men i den højere end på oplevet tryghed, mens helhedsplanerne i den brune firkant omvendt ligger i den laveste gruppe på oplevet tryghed men højere på chanceulighed. Boligområderne i den lyseblå firkant er dem, der relativt set er mindst udfordret på begge dimensioner.

Det fremgår af figuren, at der er ti boligområder med en boligsocial helhedsplan i den mørkeblå firkant; det vil sige i den firkant med boligområder, der relativt set er mest udfordret på både chanceulighed og oplevet tryghed. Områder som Gellerupparken og Langkærparken i Aarhus og Den Boligsocial Helhedsplan i Køge (dækker Karlemoseparken, Ellemarken, Hastrupparken og Søparken) ligger lige på grænsen til primært at være mest udfordret til oplevet tryghed. Tilsvarende er En fælles helhedsplan i Slagelse (dækker Motalavej, Ringparken og Sydbyen) lige på grænsen til primært at være mest udfordret på andelen af andelen af unge i NEET-gruppen.

De resterende 56 boligområder ligger jævnt fordelt i de tre øvrige felter. De boligområder, der er klassificeret som omdannelsesområder, er også spredt i de fire forskellige felter. Det gør sig også gældende for områder, der er defineret som henholdsvis parallelsamfund, udsatte boligområder og forebyggelsesområder. Tilsvarende ser vi, at boligområder, der ligger i større byer, også er spredt jævnt ud over de fire felter.

Når vi undersøger, om der er en sammenhæng mellem andelen af unge i NEET-gruppen og den oplevede tryghed, får vi en korrelationskoefficient (Pearson's koefficient) på 0,32 med en p-værdi for det tilhørende signifikanstest på 0,0096. Det vil sige, at der er en statistisk signifikant, systematisk sammenhæng mellem chanceulighed (andelen af unge i NEET-gruppen) og oplevet tryghed, selvom sammenhængen ikke er høj. Med andre ord – jo højere andel af unge i NEET-gruppen i boligområdet, jo højere oplevet tryghed i boligområdet.

Både i forhold til andelen af unge i NEET og i forhold til indekset for oplevet tryghed for et boligområde er der mange faktorer på spil, som gør, at der ikke er en ligetil forklaring på den fundne sammenhæng. Én mulig forklaring kan være, at hvis et område har arbejdet intensivt med én af de to dimensioner, har det måske typisk ikke arbejdet lige så intensivt med den anden dimension. En anden mulig forklaring kan være, at hvis et område har en relativt høj andel af unge i NEET-gruppen, bliver der arbejdet mere med de unge i området, ligesom der også vil være et stort fokus på at forebygge, at de yngre børn og unge, som stadig går i skole, havner i NEET-gruppen efter endt skolegang. Det ville indebære, at en relativt større andel af børn og unge i området kommer ind i boligsociale aktiviteter og dermed kommer væk fra en gadeorienteret livsstil, hvilket igen kunne bidrage til en højere grad af oplevet tryghed i området for andre beboere. Det er imidlertid ikke muligt kvantitativt at teste disse forklaringer med det data, der er til rådighed. I de efterfølgende kapitler uddybes forskellige forklaringer på den fundne sammenhæng yderligere med udgangspunkt i det kvalitative data-materiale.

Vi har derfor til sidst undersøgt, om der er forskel på typen af boligområder i de fire felter ud fra følgende forhold, som vi har data på, for at afdække, om den fundne sammenhæng kan forklares af nogle af disse forhold:

- Størrelse af boligområdet
- Andel af 0-17-årige
- Andel af 65+-årige
- Andel i restgruppe
- Antal unge 10-14 år pr 1000 med mistanke
- Antal 15+ år pr 1000 med sigtelser
- Andelen af skolebørn med mere end 10% fravær i året
- Anmeldelser pr. 1.000 beboer
- Andel unge, der afslutter grundskolen
- Andel unge, der kommer i gang med en ungdomsuddannelse
- Andel unge med fritidsjob

Vi finder ikke, at der er systematiske forskelle på områder, der kan forklares ud fra nogle af disse forhold. Det tyder derfor på, at der ikke er nogle observerbare forhold, der systematisk spiller ind på, hvor boligområdet placerer sig i figuren.

Samlet set har kapitel 2 således vist, at der er en statistisk signifikant, om end lav, sammenhæng mellem andelen af unge i NEET-gruppen og den oplevede tryghed. Den fundne sammenhæng består i, at jo højere andel af unge i NEET-gruppen i boligområdet, jo højere oplevet tryghed i boligområdet. Der er ikke en statistisk signifikant sammenhæng over tid mellem udvikling i chanceulighed og udvikling i oplevet tryghed, ligesom der ikke er systematiske forskelle, der kan forklares ud fra karakteristika ved boligområdet.



3

PRÆSENTATION AF CASES

3 PRÆSENTATION AF CASES

I dette kapitel præsenterer vi de tre cases, der udgør det kvalitative arbejde bag denne rapport. Fokus er på at beskrive de forandringer, der har fundet sted i relation til organiseringen og samarbejde i og omkring de boligsociale helhedsplaner siden casestudierne i 2020-2021. Der kan læses mere om de tre cases i Skovgaard Nielsen et al. (2021). Det er ikke nødvendigvis de samme forhold som ved vores besøg i 2020-2021, der behandles i gennemgangen nedenfor, men derimod de forhold, hvor der er sket relevant forandring i relation til den strategiske styring og udvikling af de boligsociale helhedsplaner i de tre respektive cases. Tværgående perspektiver belyses i de efterfølgende kapitler. Indledningsvist beskrives for hver case de udfordringer, som de kommunale og boligsociale informanter anser for at være de primære, da den problemforståelse er afgørende for deres fokus for arbejdet på det praktiske niveau. Kapitlet bidrager således ikke direkte til besvarelsen af rapportens underspørgsmål, men danner i stedet den forståelsesmæssige ramme for de tre efterfølgende analytiske kapitler baseret primært på casestudierne.

3.1 Roskilde

Organiseringen af den boligsociale helhedsplan under 2015-2018-midlerne blev ændret flere gange undervejs i forsøget på at finde den bedst mulige måde at organisere arbejdet og samarbejdet på. I erkendelse af at man endnu ikke havde fundet den gode måde at sikre styringsstrengen og samarbejdet mellem det strategisk og praktiske niveau på, indføres styregrupper i organiseringen for Roskildes boligsociale helhedsplan 2021-24. Med begrebet styringsstreng henvises til koblingen mellem helhedsplanens operationelle aktivitetsniveau, det taktiske indsatsniveau og det strategiske visionsniveau (Skovgaard Nielsen et al. 2021: 92).

3.1.1 Boligområdets primære udfordringer

Boligområdet, der er dækket af en boligsocial helhedsplan i Roskilde, er ifølge informanterne præget af social udsathed med udfordringer som psykisk sygdom, misbrug, og ensomhed, som det kendes fra andreudsatte boligområder (Christensen et al. 2019; 2020; Lunar et al. 2021). De interviewede boligsociale

aktører oplever, at der er en stor andel beboere, der ikke taler det danske sprog godt nok til at kunne begå sig på arbejdsmarkedet. Det indebærer desuden, i forhold til arbejdet med børn og unge, at det er nødvendigt med tolk, når der i forbindelse med forskellige former for boligsocial hjælp til de unge, er brug for at tale med de unges forældre. De centrale udfordringer knytter sig for nogle af boligafdelingerne til, at tilstedeværelsen af mange teenagere skaber utryghed i området (Christensen et al. 2019), f.eks. når de opholder sig i ejendommenes kældre. Under Covid19-nedlukningerne, hvor skoler, fritidsklubber mv. var lukkede, tiltrak ældre ungegrupper børn helt ned til 13-14 årsalderen og i visse tilfælde helt ned til seks år, som eksempelvis tog del i at advare om politiets ankomst til området. Det er ikke alle unge, der er udsatte, men især de unge, der ikke lykkes med at bryde med familiens situation, som ofte er kendetegnet ved en flerhed af sociale og andre problemer inklusiv i nogle tilfælde kriminalitet i forældregenerationen (Christensen et al. 2022a). Konteksten er således kendetegnet ved en flerhed af udfordringer, hvor en helhedsorienteret, tværgående indsats forventeligt har bedre mulighed for hurtigere at hjælpe de beboere, der har størst behov.

En del af de socialpædagogiske resultater som de boligsociale medarbejdere opnår i Roskilde, bliver ikke nødvendigvis registreret, fordi systemerne især er indrettet efter at måle på børn og unge i skolerne og institutionerne, f.eks. karakterer, fravær mv., ligesom de boligsociale helhedsplaners forebyggende effekt og organisatoriske effekter i forhold til at sikre en mere helhedsorienteret indsats er svære at måle. Boligsociale informanter oplever, at der er mange uskrevne regler i samspillet med de unge, og det er ikke altid systemets professionelle, der er bedst til at møde de unge, lige som en del unge ikke kommer i f.eks. klubberne, hvorfor forbedringer af deres livschancer ikke nødvendigvis bliver direkte synlige. I Roskilde viser målinger dog, at trygheden er stigende, ligesom erfaringer med målrettede aktiviteter som Jobplaneten og Mind-your-own-business ifølge informanterne producerer konkrete resultater for de unge, der kommer gennem forløbene. En boligsocial informant siger: *"De drenge er rykket milevidt. I starten kunne de slet ikke holde et møde. Forløbet er slut nu, men de fortsætter med at mødes en gang om ugen, hvor de selv styrer møderne og kan bede om hjælp fra NN [anonymiseret, boligsocial medarbejder]. Vi hjælper dem også i forhold til eksamen – som forberedelse til eksamen, dvs. det at stå foran en klasse; så spiller vi en slags censor".*

3.1.2 Organisatoriske ændringer

I den strategiske samarbejdsaftale med Landsbyggefonden om 2021-24-helhedsplanen, støttet af 2019-2026-midlerne, opereres der med styregrupper for

hvert af de fire indsatsområder som organisering af niveauet mellem bestyrelsens strategiske og projektledelsens operative niveau. Medio 2021 blev organiseringen imidlertid ændret³ dels baseret på erfaringerne med den forudgående helhedsplan, dels fordi der allerede fandtes tre styregrupper med tilhørende arbejdsgrupper (vedrørende en fremskudt beskæftigelsesindsats, fritidsjobindsats og børne- unge- og forældreindsats). Således er alle indsatser for børn, unge og forældre nu samlet under én styregruppe, så de pågældende chefer har mulighed for et samlet overblik i stedet for at skulle deltage i op til fire forskellige styregrupper. Det giver både en enklere organisering og en bedre løbende information om indsatserne og dermed om graden af indfrielse af de overordnede målsætninger. Styregruppen for børn, unge og forældre har følgende medlemmer:

- Chef/Souschef fra Kultur og Idræt
- Børn, Unge og PPR-chef
- Dagtilbudschef
- Chef for skole og klub
- Boligsociale projektleder/medarbejdere
- Repræsentant for Danmarks Idræts Forbund
- Repræsentant fra NGO'en Turning Tables
- Udviklingschef, BOSJ

De to andre styregrupper vedrører henholdsvis en fremskudt beskæftigelsesindsats i Rønnebærparken og Æblehaven og Jobplaneten, der modtager finansiering fra Den A.P. Møllerske Støttefond, som betinger sig en separat styregruppe. I begge styregrupper er flere af de kommunale og boligorganisatoriske repræsentanter de samme som i styregruppen for indsatser i relation til børn, unge og forældre, hvilket muliggør koordinering på tværs, mens tredjepartsrepræsentanter er forskellige afhængigt af styregruppens indsatsområde. Selvom Jobplaneten ikke finansieres af de boligsociale midler, tænkes styregruppen for Jobplaneten som en del af den boligsociale organisering, ifølge de boligsociale medarbejdere. Dels ville de også uden midlerne fra Den A.P. Møllerske Støttefond have arbejdet med lommepegejobs og fritidsjobs boligsocialt, bare i en mindre skala. Dels udspringer Jobplaneten fra tidligere boligsociale indsatser og spiller

³ Medio 2022, efter gennemførelse af casestudierne, er organiseringen ændret endnu engang. Her blev den samlede styregruppe for børn, unge og forældreindsatsen opdelt i to styregrupper, henholdsvis styregruppe for brobygning/fritidsliv og styregruppe for børn- og familieindsats. Herudover er der blevet etableret en styregruppe for ungeindsatsen. Denne styregruppe er oprettet, da der efter Landsbyggefondens 1 års eftersyn var et ønske om styrke indsatsen for unge uden uddannelse og job. Den fremskudte beskæftigelse er nu et ben under denne styregruppe.

Ifølge den kriminalpræventive indsats oprettes der ikke ny styregruppe, da BOSJ allerede er repræsenteret i Roskilde Kommunes styregruppe for SSP.

sammen med de øvrige boligsociale indsatser. Samtidig har dens eksistens betydning for nedsættelsen af andre styregrupper, da man ønsker at undgå for mange, parallelle organer, som de samme mennesker ville skulle sidde i.

De boligsociale styregruppers mødefrekvens er planlagt til at være halvårlig for at sikre højt fremmøde. Den nye organisering er endnu så ny, at det er for tidligt at vide, om to møder pr. år er tilstrækkeligt, eller om der enten skal ske reduktion af mængden af sager, der skal behandles ved møderne, eller om flere møder er nødvendige for at sikre flow i beslutningsgangen. Mens styregrupperne således er direkte knyttet til boligorganisationers og forvaltningers chefniveau, benyttes arbejdsgrupper mere operationelt og til at holde kontakt til målgrupper. Der er således seks arbejdsgrupper under styregruppen for indsatsen børn-, unge og forældre. Både på bestyrelsesniveau og i det praktiske samarbejde oplever man i Roskilde fordelene ved det oparbejdede netværk og personlige kendskab mellem aktører i de forskellige organisationer. På praktisk, operationelt niveau opleves det som væsentligt, at der etableres netværk på flere niveauer, både chefniveau og praktisk, operativt (drift-) niveau. Her har helhedsplanen faciliteret, at flere aktører end tidligere mødes på tværs af organisationer. I Roskilde har man dog stadig til gode at kunne vurdere, hvor godt den ny organisering på styregruppeniveau fungerer, da der ved casestudiets gennemførelse kun var gennemført et enkelt styregruppemøde, og der var udfordringer med at sikre styregruppemedlemmers deltagelse og engagement i en travl hverdag.

Både for samarbejdet på det praktiske niveau i arbejdsgrupper og på styregruppe- og bestyrelsesniveau har man i Roskilde arbejdet med at finde en bedre balance, hvor antallet af grupper og møder begrænses. Kommunale parters medvirken i helhedsplanens møder kræver tid, der skal tages fra andre aktiviteter i en allerede travl hverdag. Når udpegede deltagere i styre- eller arbejdsgrupper reelt ikke har ressourcer til at engagere sig i helhedsplanens aktiviteter og møder, blokerer det for fremdrift i samarbejdet, hvis der forekommer mange afbud og manglende forberedelse fra deltagernes side. Det medfører mangel på kontinuitet og sinker både beslutninger og implementering.

3.2 Svendborg

Der har været boligsociale indsatser i Svendborg i 25 år, men det er kommunale og boligsociale informanters oplevelse, at det først er fra 2007, at kommunen begynder at prioritere det boligsociale arbejde. Derefter har der udviklet sig et stærkere og stærkere engagement fra kommunen, og der er kommet nye ansatte, der brænder for samarbejdet med helhedsplanen. I forhold til den seneste

helhedsplan, finansieret af 2015-18-midlerne, fortsættes der i samme indholdsmæssige spor, idet indsatsområder og aktiviteter fortsat er stort set de samme. Organisatorisk er der bygget videre på gode erfaringer med styregrupper på niveauet mellem den boligsociale bestyrelse og det praktiske, operationelle niveau (jf. Skovgaard Nielsen et al. 2021).

3.2.1 Boligområdets primære udfordringer

Udfordringerne i relation til chanceulighed er stort set de samme i alle områderne i Svendborg og ligner de udfordringer med chanceulighed, der findes generelt i de udsatte boligområder (Christensen et al. 2022a). De samme problemer findes også i boligområder i Svendborg, der er for små til at blive inkluderet i boligsociale helhedsplaner, ifølge kommunale informanter: *"Vi skulle arbejde meget mere med noget fremskudt og i geografisk afgrænset områder ... Vi har peget på, hvad vi kan se i landsbyerne, hvor det er lige så hårdt som i de almene områder. Det tætteste, de dér har været på [en indsats], er sociale viceværter i landsbyerne. Kommunen lærer ikke nok fra det boligsociale. Det hænger lidt sammen med den pressede økonomi."* Problemerne drejer sig om børn og unge, der kommer fra uddannelsesfremmede hjem, hvor forældrene ofte ikke er tilknyttet arbejdsmarkedet. Forældrene kan med andre ord ikke hjælpe deres børn, de ved ikke, hvad forventningerne er til forældres rolle i skole og institutioner, og de mangler generelt samfundsforståelse. Nogle børn er derfor ude af stand til at færdiggøre folkeskolen og ikke klar til ungdomsuddannelse (Christensen et al. 2022a). Vigtigheden af, at adressere udfordringerne så tidligt som muligt understreges af Heckmann, hvis teori tilsiger, at jo tidligere man sætter ind med forebyggelse, jo bedre mulighed for, at børn og unge klarer sig godt senere i livet (Heckmann 1999; Christensen et al. 2022a). I helhedsplanens områder er der mange unge uden uddannelse og uden job. Det gælder ikke kun de helt unge men også personer i alderen 18-30 år. Her er det afgørende, at de hjælpes til bedre mulighed for at rykke videre i deres liv, hvilket de boligsociale indsatser bidrager til.

I især et af boligområderne i Svendborg er der i 2022 voksende problemer med utryghed og kriminalitet ifølge kommunale informanter, uden at der endnu er konstateret tydelig stigning i registreret kriminalitetsniveau. Der er uoverensstemmelse mellem beboernes oplevede utryghed og den registrerede kriminalitet. Samtidig beskriver informanterne, at utrygheden også relaterer sig til beboere med psykiatriske problemstillinger. I boligområderne er der et for boligselskabet ukendt antal beboere med en psykisk sårbarhed eller sygdom. Der mangler dermed en systematisk og formaliseret opsporing af beboere med psykiske vanskeligheder (Christensen et al. 2020). Nogle af beboerne med psykisk sygdom kan have vanskeligt ved at finde ud af at bo på en måde, der ikke er til gene for

andre beboere, hvilket kan nødvendiggøre indsats fra politiet. Her er styregruppedeltagelse af politiet på samme måde og ledelsesniveau som f.eks. de kommunale chefer vigtig. Ifølge en kommunal informant er opgaven *"ikke kun at være til mødet og repræsentere medarbejderne. Det er også at gå hjem og lede opad og til siden om det her, så det bliver mere udbredt i den pågældendes organisation hvad der er af aktuelle problemstillinger"*. Det er erfaringen, at hvis man ikke lykkes med den dialog, bliver det svært af reducere utryghed, fordi der ofte er forskel på, hvordan beboere, boligselskab og kommune oplever kriminalitet og utryghed sammenlignet med politiets syn på det.

Igennem den boligsociale helhedsplan samles et netværk af kommunale og boligsociale aktører, der kan tilbyde familierne forskellige og komplementære former for støtte og aktivitet, og samtidig får hele netværket kendskab til, at her er en person eller familie, der har brug for støtte. En af boligorganisationerne har dette område sat i system, så det formentlig også kan fungere uden en boligsocial helhedsplan. Med Svendborgs relativt omfattende inddragelse af cheflaget i den boligsociale bestyrelse og i styregrupper er der skabt en erkendelse af, at decentral og geografisk fokuseret indsats er et virksomt middel til at hjælpe borgere i udsatte boligområder med at blive (mere) trygge, få bedre livschancer og blive (mere) integreret i samfundet. Hvis det 'mindset' sætter sig fast i kommune og boligorganisation, er der mulighed for, at også de strukturelle og styringsmæssige implikationer af et samarbejde kan videreudvikles i fremtiden, selv hvis det bliver uden en boligsocial helhedsplan som infrastruktur i fremtiden.

3.2.2 Organisatoriske ændringer

I 2020 fik boligområdet i Svendborg prækvalifikation til at udarbejde en ny boligsocial helhedsplan støttet af Landsbyggefonden. Det betød, at projektlederen og medarbejderne i den boligsociale helhedsplan var i gang med at se frem mod en ny periode, da vi gennemførte casestudier i november 2020, hvorfor de allerede dengang havde tanker og diskussioner på tegnebrættet ift. den nye helhedsplan, der nu er igangsat for 2022-2025, støttet af 2019-2016-midlerne. I Svendborg havde den boligsociale helhedsplan i projektperioden 2017-2021 gode erfaringer med deres to styregrupper for hhv. social arv og tryghed. Dog var der en udfordring forbundet med særligt den ene styregruppes størrelse. Der var for mange medlemmer, hvorfor oplevelsen overordnet set var, at færre medlemmer prioriterede at deltage i møderne. Samtidig mindskede de mange medlemmer taletiden og relevansen for det enkelte medlem (Skovgaard Nielsen et al., 2021).

I den boligsociale bestyrelse er der siden da sket mindre rokeringer, da en af direktørerne fra kommunen er gået på pension. Der er også kommet en ny

direktør i det ene boligselskab. På styregruppeniveauet er der nu tre styregrupper i stedet for to. De tre styregrupper dækker hver sit indsatsområde med undtagelse af kriminalitetsforebyggelse, hvor der i stedet er etableret tryghedsmøder. De tre styregrupper mødes tre gange årligt samt til et fælles møde. Tryghedsmøderne afholdes oftere (hver 6. uge) og tjener samme formål som en styregruppe men med hurtigere 'aftræk', som beskrevet af en boligsocial medarbejder: "*Tanken med tryghedsmøderne er at kunne sætte ind, når der sker ting i områderne. At kunne trække hurtigere af på nogle ting. Kriminalitetsforebyggelse går bare stærkt – eller skal gå stærkt*". De deltagende organisationer er repræsenteret på afdelingsleder- eller chefkonsulentniveau. Som i den forrige helhedsplan (2017-2021) har projektlederen og de boligsociale medarbejdere en række daglige samarbejder med de forskellige boligorganisationer, Svendborg Kommune og eksterne parter (Aktive Boligområder i Svendborg, 2022:12). Nøglemedarbejdere fra det boligsociale team, kommune og boligorganisationer kan deltage i styregruppemøder ad hoc. Størstedelen af de konkrete aktiviteter er gengangere fra forrige helhedsplan, dog med særligt fokus på beskæftigelse og kriminalitetsforebyggelse. Boligsociale tryghedsmøder er en ny aktivitet, fordi der har været et behov for at arbejde med trygheden efter en række voldsomme episoder i nogle af boligområderne. Derfor har den boligsociale bestyrelse ønsket et større fokus på tryghed i indeværende helhedsplan.

Med baggrund i erfaringer fra tidligere helhedsplaner, blev der udarbejdet et kommissorium for styregrupperne for den boligsociale helhedsplan i Svendborg 2022-2026. Styregruppernes formål er at sikre "*fremdrift og koordinering af de boligsociale indsatser med henblik på at skabe gode rammer for samarbejde, samskabelse og samspil med de kommunale indsatser i den daglige drift i bolig-selskabernes afdelinger*" (Aktive Boligområder i Svendborg (2021) Kommissorium for styregrupperne). Det indgår i styregruppernes opgaver at:

- følge milepæls- og leveranceplaner,
- håndtere udfordringer og barrierer og sikre fremdrift,
- anbefale ændringer og omprioriteringer og
- sikre løbende udvikling af samarbejdsrelationer og (...) sammenhængen med øvrige relevante indsatser i kommunens eller i boligselskabernes regi.

I relation til langsigtet drift i kommune og boligorganisation, udvikling og forankring, skal styregrupperne "*medvirke til at sikre, at relevante medarbejdere, ledere og deres chefer fra fagområder, som ikke er repræsenteret i styregrupperne, er orienteret om de boligsociale indsatser*" (Aktive Boligområder i Svendborg (2021) Kommissorium for styregrupperne). Der lægges med andre ord vægt

på, at repræsentanterne i styregrupper i tillæg til den almindelige linjeledelse også skal *"lede opad og til siden"*, som en kommunal informant udtrykker det.

Et væsentligt bidrag til det boligsociale arbejdes målretning og effektivitet i Svendborg synes at være evnen til løbende at tilpasse og udvikle organiseringen ud fra Landsbyggefondens organisatoriske direktiver på en måde, der vedvarende involverer kommunale aktører. Ændringen fra den tidligere helhedsplans to store styregrupper til 2022-25-helhedsplanens tre mindre styregrupper er et eksempel. Som Skovgaard Nielsen et al. (2021) viser, skaber den boligsocial helhedsplan i Svendborg en mulighed for et tværgående samarbejde og mere indgående gensidigt kendskab mellem aktørerne, ikke mindst for de kommunale repræsentanter og medarbejdere, når man i boligsocial bestyrelse og styregrupper mødes på tværs af forvaltningens sektoropdeling. I kommunen selv findes der ikke et forum for den slags møder. Men fordi styregrupperne tidligere var store med mange repræsentanter og brede ansvarsområder, blev der for langt mellem dagsordenspunkter, der var relevant for den enkelte deltager. Interviewede styregruppemedlemmer oplever, at med mere fokuserede og mindre styregrupper opnås bedre sammenhæng mellem deltagernes hverdagsopgaver og helhedsplanens opgaver. Mødernes informations- og erfaringsudveksling bliver mere relevant, hvilket påvirker engagement og deltagelse positivt.

For at opnå en bedre fungerende organisering på styregruppeniveau er der foretaget flere organisatoriske greb. Til styregruppernes møder deltager nu alene medlemmer (der er ingen suppleanter), og disse har mødepligt. Hensigten er at sikre mere forpligtende deltagelse af medlemmerne for at opnå bedre kontinuitet og fremdrift i arbejdet og samtidig få et mere forpligtende samarbejde mellem styregruppemedlemmerne og deres bagland i de forskellige kommunale forvaltninger, boligorganisationer osv. Det bygger bl.a. på en erfaring fra tidligere: når de samme mennesker mødes gentagne gange, opstår der muligheder for gensidigt kendskab og tillid, hvilket fører til etablering af gode netværk, hvor det er nemmere og hurtigere at finde løsninger i fællesskab på tværs af forvaltninger og organisationer (Skovgaard Nielsen et al. 2021). Desuden har styregrupperne selv været med til at definere indsatser og aktiviteter i den ny helhedsplan. Det er nyt i forhold til tidligere helhedsplaner, og det har været en proces, som har været præget af stort engagement og tilfredshed med inddragelsen. Endelig er det nævnte mere forpligtende kommissorium for styregrupperne en nyskabelse, hvori medlemmernes opgaver præciseres mere detaljeret end før.

3.3 Valby-Sydhavn i København

Den boligsociale helhedsplan 'Sammen om Sydhavn' i Sjælør-Sydhavn-området var finansieret af 2015-2018-midlerne fra Landsbyggefonden. Den nye boligsociale helhedsplan 'Mit Kvarter 2021-24' i Valby-Sydhavn under Landsbyggefondens 2019-2026-midler dækker nu de områder som tre tidligere helhedsplaner i Sjælør-Sydhavn, Folehaven og Hornemans Vænge i Kulbaneparkkvarteret dækkede. Dermed er helhedsplanens geografiske område forandret, så der nu, spredt over et større område, er inkluderet boligbebyggelser fra seks forskellige boligorganisationer. Også arbejdsfeltet er udvidet betydeligt og organisationen vokset, idet to sekretariater og en række arbejdsplatforme nu er samlet under én projektleder.

Boligafdelingerne i helhedsplanens område er af Københavns Kommune defineret som udsatte områder bortset fra ét område. Boligafdelingerne har lav beskæftigelses- og uddannelsesgrad, mange børn af enlige forsørgere og høj kriminalitet samt mange beboere med ikke-vestlig baggrund. Nogle afdelinger er nær ved at opfylde et eller flere kriterier på regeringens ghettoliste (Landsbyggefonden, Strategisk samarbejdsaftale Valby/Vigerslev/Sjælør/Sydhavnen 2021-2024). Mht. tryghed lå områderne blandt de 10 dårligste i 2018 (Christensen et al. 2019).

3.3.1 Boligområdets primære udfordringer

Dele af helhedsplanområdet i Valby-Sydhavn, men ikke det hele, er kendetegnet ved høj grad af utryghed og ret høj kriminalitet sammenlignet med både bydel og København som helhed. På trivsel og tryghedsområdet er der sket en positiv udvikling under de gamle helhedsplaner, hvor trygheden er vokset og anmeldt kriminalitet er faldet. (Københavns Kommune 2022; Christensen et al. 2019). Informanterne peger på, at de sidste par år er covid19-nedlukninger dog formentlig en ikke ubetydelig del af forklaringen på den udvikling.

I København er det politisk højt prioriteret at øge trygheden. Der har været udført tryghedsundersøgelser siden 2009, og der er lokale tryghedspartnerskaber mange steder i kommunen. Generelt har utrygheden været faldende siden 2009, og den har været særlig lav i de seneste godt to år, hvor der i perioder har været covid19-nedlukninger. I Valby og Sjælør-Sydhavn ligger den målte utryghed under gennemsnittet for hele byen og er blandt de bydele med lavest utryghed sammen med f.eks. Vanløse, Østerbro og Indre By. Folehaven (20 pct af de adspurgte følte sig utrygge) skiller sig dog markant ud fra resten af Valby (6 pct). Halvdelen af beboerne i Folehaven angiver, at der er steder i deres nabolag, hvor de er utrygge ved at færdes. Cykeltyveri, støjgener fra naboer og hærværk i

nabolaget er de hyppigst forekommende årsager til utryghed (Københavns Kommune 2022). Nabogener og hærværk giver somme tider anledning til, at beboere er utrygge i deres egen bolig. Det kan bl.a. hænge sammen med psykisk syge beboeres adfærd. Et gennemgående fænomen er forskellen mellem målt utryghed og omfanget af anmeldelser af kriminalitet, hvor Tryghedsundersøgelsen fra 2022 viser betydelig forskel i "bekymring" og "faktisk udsathed", f.eks. angående indbrud (henholdsvis 31 pct og 7 pct af de adspurgte) (Københavns Kommune 2022).

Tryghedsundersøgelse 2022 viser desuden, at i forbindelse med kriminalitet er tilliden til at få personlig hjælp fra andre i nabolaget markant lavere i Folehaven end i København som helhed. Tilliden til, at myndighederne vil tage hånd om problemer med utryghed er stort set på samme niveau (cirka 50 pct) som gennemsnittet i byen som helhed (Københavns Kommune 2022).

I tillæg til udfordringer med tryghed og boligområdernes generelle problemer med mange husstande med lav indkomst, ringe eller ingen uddannelse og manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, er der fra en del beboeres side utryghed overfor myndighederne. Det er f.eks. bekymring for fjernelse af (dele af) kontanthjælpen, tvangsfjernelser af børn mv. Her er ingen særlig forskel på danske og andre etniciteter. Det drejer sig ofte om familier med folkeskole som højest fuldførte uddannelse, begrænset læsevne, samt manglende kendskab til almene samfundsmæssige normer og til digitale løsninger i offentlig og privat service, mm. De begrænsede evner til at modtage, opsøge og forstå information i medier og kommunikation fra det offentlige, boligorganisationen, foreninger og andre bidrager til både social eksklusion, svag sammenhængskraft og konkrete problemer med at begå sig på arbejdspladser, i skoler, institutioner osv. Forældrenes manglende evner påvirker børnenes muligheder for at tillære sig færdighederne.

For målgruppen store børn og unge oplever boligsociale informanter i området, at der i de senere år er blevet bedre muligheder for helhedsplanens medarbejdere for at finde lokale fritidsjobs, lommepegejobs mv. til dem. Som noget relativt nyt er det også muligt at finde jobs til de unge i offentlige institutioner. Når de boligsociale medarbejdere lykkes med den type tiltag, bidrager det til at forbedre livschancer for især børn og unge, og efterfølgende bliver de boligsociale medarbejdere mødt med mere tillid. De kan dermed nå udsatte familier, der ellers har lav tillid til (og frygt for) myndigheder, og som derfor ikke ville komme til at kende muligheder for at forbedre deres børns og egne chancer for at bryde med negativ social arv.

Tryghedsplanen i Folehaven gør, at det meget hurtigt kan aftales med politiet lokalt, at der skal ske nye rundringer mv. i både kældre, på gader, ved skoler og klubber. Boligsociale informanter opfatter helhedsplanen som en platform,

hvorfra størstedelen af tryghedsplanens aktiviteter efterhånden sker. Det er en måde, hvorpå udfordringen om forankring af helhedsplanaktiviteter kan tackles. I tilfældet tryghedsplanen indgår også finansiering af delte partnerskabsstillinger, som placeres i helhedsplanen.

3.3.2 Organisatoriske ændringer

Boligområderne i Mit Kvarter ligger spredt over et stort geografisk område, hvorfor der er etableret to koordinerende platforme i henholdsvis Folehaven og Sjælør-Sydhavn. Én samlet styregruppe *"skal sikre fremdrift i begge bydele og har ansvar for at sikre lokal koordinering og vidensdeling mellem den boligsociale helhedsplan, de lokale afdelingsbestyrelser samt driften og boligorganisationerne."* (Landsbyggefonden, Strategisk samarbejdsaftale Valby/Vigerslev/Sjælør/Sydhavn 2021-2024). I Valby-Sydhavn er der med andre ord ikke et egentligt brobyggende organisatorisk led, hvor både kommunale, boligorganisatoriske og tredjeparter kan repræsenteres på delaftaleniveauet, dvs. mellem helhedsplanens strategiske bestyrelsesniveau og dens praktiske, operative niveau. Det er bydelsbestyrelsen, der har ansvar for udvikling, implementering og ledelse af delaftaler. De to styregrupper er primært koordinerende og rent boligorganisatoriske organer. Det er lig de øvrige helhedsplaner i København (Skovgaard Nielsen et al. 2021).

For at forbedre fremtidige forankringsmuligheder og undgå opbygning af nye, parallelle strukturer alene med udgangspunkt i helhedsplanen, udføres samarbejder på delaftaleniveau om muligt inden for allerede eksisterende organiserings rammer. Et eksempel er Tryghedspartnerskaberne i København, som ledes fra Økonomiforvaltningen. De er indgået mellem en række kommunale forvaltninger og Københavns Politi. Der findes tryghedspartnerskaber i Folehaven og Kulbanekvarteret, og der er ønske om at oprette et i Sydhavn-Sjælør-området. Andre eksempler på organiseringer (om end tidsbegrænsede lige som helhedsplaner) er den tidligere områdefornyelse i Kulbanekvarteret og de to eksisterende i Bavnehøj og Folehaven er, hvor lokal koordinering, informations- og erfaringsudveksling kan finde sted, uden at der behøver at blive oprettet nye organisatoriske strukturer. I samarbejde med eksterne fonde, lokale foreninger og nationale NGO'er kan der være behov for eller krav fra donor om særlige koordinations- eller samarbejdsenheder som f.eks. styregrupper.

I 'Mit Kvarter' i Valby-Sydhavn peger de boligsociale informanter på især tre forhold, der er anderledes sammenlignet med den tidligere boligsociale helhedsplan i Sydhavn og som opleves som udfordrende i det boligsociale arbejde. Det første er, at med relativt mindre finansiering fra Landsbyggefond, kommune og boligorganisationer bliver fundraising en relativt mere omfattende aktivitet, der

konkurrerer med de boligsociale kerneaktiviteter om tid og ressourcer. I tilfælde hvor der opnås fondsbevilling er der implementerings-, monitorerings- og regnskabskrav, der ofte varierer fra fond til fond. Jo flere fondsprojekter, jo flere nye administrative opgaver skal der findes tidsmæssige ressourcer til at dække i helhedsplanen, typisk af projektlederen. *"Alene ledelsesopgaven i at afrapportere til alle mulige fonde, der kommer og finansierer det ene og skal have evidens for det andet og påvise det syttende osv. osv. Det er jo en umulig opgave, som... Hun [projektlederen] har jo være meget alene om det."* Desuden udfordres det boligsociale arbejde, når flere ansættelser bliver midlertidige med usikre ansættelsesvilkår.

Det andet forhold er, at 'Mit Kvarter' 2021-24 omfatter en række boligbebyggelser, der er spredt ud over tre tidligere helhedsplaners geografiske område. Aktiviteterne er i den forstand blevet mere spredt, og områdernes udfordringer er samtidig forskellige. I Sydhavn er et tryghedsproblem for eksempel unges ophold og illegale handel i boligbebyggelsernes kældre. I Folehaven knytter et trygheds- og kriminalitetsproblem sig til trafik af store sorte biler med tonede ruder, hvorfra der sker henvendelse til lokale børn og unge ved skoler og fritidsinstitutioner. Det forekommer i aftentimer og weekender men også af og til i skoletiden. Den geografiske spredning udfordrer organiseringen, hvis helhedsplanens medarbejdere skal være synligt til stede i flere områder, skal kunne lave opsøgende arbejde i en større del af døgnet, og skal fortsætte med både at være kendt af beboerne og selv kende beboerne godt, som netop er en af boligsociale helhedsplaners styrke.

Det tredje er at samarbejde med tredjepart som lokale frivillige organisationer og nationale NGO'er ofte trækker mange veksler på helhedsplanens sekretariat. En mulighed for at udvikle en fremtidig forankring af aktiviteter og de opnåede boligsociale forbedringer i lokale strukturer er, at man søger at samarbejde mere med civilsamfundsorganisationer. Mere samarbejde er derfor positivt, men trækker samtidig ressourcer til facilitering, løbende implementering og justering af samarbejdet. Frivillige kan ofte have brug for mange former for støtte, og også (nationale) NGO'er kan være krævende at samarbejde med. En kommunal informant beskriver, hvorledes de frivillige tilbud heller ikke altid matcher behovet i området. *"Der, hvor det bliver svært, synes jeg, med foreningslivet, det er, at det jo bygger på frivillige. Når det er frivilligt, så er det frivilligt. Altså, hvis jeg har sagt, at jeg kan tage to vagter om ugen eller om måneden, så er det to vagter. Når der så ikke er nogen til at tage den der fjerde vagt, der er vigtig at tage, så... Og jeg synes noget af det, der kan være udfordringen med samarbejdet med foreninger, det er netop, at de fleste af dem er frivillige, og det ligger om aftenen, hvor vi godt kunne have brug for at få noget foreningsliv ind i klubberne om eftermiddagen til*

vores målgruppe.”. Ligesom, at det er afgørende, at de kommunale parter kan se værdien af at samarbejde med de boligsociale medarbejdere, og at de derfor prioriterer det i deres hverdag, er det afgørende, at de boligsociale medarbejdere kan se værdien af at samarbejde med NGO'er.

Partnerskabsaftaler om delte stillinger er en organisatorisk nyskabelse sammenlignet med tidligere helhedsplaner. Aftaler om delte stillinger i Valby-Sydhavn indebærer blandt andet, at både boligorganisationer og kommunale forvaltninger og/eller institutioner indgår et specifikt partnerskab om at allokere personale i (dele af) deres arbejdstid til specifikke opgaver og projekter i den boligsociale helhedsplan. Det giver en større grad af gensidig, positiv forpligtelse mellem parterne, fordi aftalen er eksplicit og skriftlig og ikke alene et ad hoc samarbejde. Partnerskabsmodellen benyttes også i samarbejde med tredjepart som afdelingsbestyrelser, virksomheder og nationale NGO'er. Fordele og ulemper ved denne model vender vi tilbage til i næste kapitel.

Der er i perioden, siden den tidligere helhedsplan sluttede, sket forskellige ændringer i organiseringen af de kommunale institutioner blandt andet inden for Børne- og Ungdomsforvaltningen. For eksempel er skoler blevet samlet organisatorisk og omdøbt, og decentrale ungdomsklubaktiviteter nær boligafdelingerne er blevet lukket og koncentreret i andre institutioner på andre lokaliteter. For nogle børn og unge i helhedsplanområderne betyder det, at der nu er større afstand til fritidsfaciliteter, og for medarbejderne er det en ny udfordring at få kontakt med børnene og de unge igen.

Kapitel 3 har opridset de centrale karakteristika ved de tre cases ift. hhv. boligområdernes primære udfordringer og de ændringer, der er sket i helhedsplanerne siden vores første besøg i 2020-21; ændringer, der påpeger de centrale organisatoriske udfordringer. Det danner grundlag for de tværgående analyser af resultaterne fra casestudierne, som præsenteres i de kommende tre kapitler.

DE ORGANISATORISKE NIVEAUER I DEN BOLIGSOCIALE TREKANT

4 DE ORGANISATORISKE NIVEAUER I DEN BOLIGSOCIALE TREKANT

Forbindelsen mellem politisk-strategisk bestyrelsesniveau og dagligt operationelt niveau var et vigtigt fokus i den ny organisering, som Landsbyggefonden indførte med 2015-18-midlerne. Målet var at sikre mere entydig ledelse. Denne organisatoriske struktur med boligsociale bestyrelser er fastholdt for 2019-2026-midlerne, og for de tre cases, der har fået nye helhedsplaner under disse midler, har man derfor fået mulighed for at trække på erfaringer fra tidligere i enten videreførelse eller tilpasning af den organisatoriske struktur. Formålet med dette kapitel er at analysere ændringerne i de organisatoriske niveauer i den boligsociale trekant i de tre cases med henblik på at fremhæve den bagvedliggende årsag til ændringerne og virkningerne heraf. Kapitlet bidrager til at belyse de særlige karakteristika ved den boligsociale tilgang og organisering (underspørgsmål 1); karakteristika, der er afgørende for at løse de komplekse problemer, som målgrupperne har (underspørgsmål 2).

De boligsociale bestyrelser, der blev indført med Landsbyggefondens nye ledelsesstruktur for de boligsociale helhedsplaner under 2015-2018-midler, førte til øget ledelsesmæssig opmærksomhed på de boligsociale indsatser på chefniveau i både kommuner og boligorganisationer (Skovgaard Nielsen et al. 2021). Det styrker koblingen mellem arbejdet i den boligsociale helhedsplan og den kommunale kernerdrift, at der fra toppen bliver sendt et tydeligt signal til resten af organisation om vigtigheden af at prioritere arbejdet med boligsociale indsatser. Evalueringsrapporten fra 2021 viste imidlertid også, at koblingen mellem strategisk og praktisk niveau var udfordret, hvilket kan blokere for, at strategiske beslutninger og begrundelser videregives fra strategisk til praktisk niveau, og at praktisk viden og erfaringer bringes opad fra praktisk til strategisk niveau (Ibid.). I survey-undersøgelsen kom det blandt andet til udtryk ved, at projektledernes opbakning til den nye organisationsstruktur i perioden 2018-20 faldt på en række centrale parametre. De oplevede, at der var sket tilbageskridt i ledelse og koordinering af de boligsociale indsatser. På den baggrund anbefalede evalueringsrapporten at styrke styringsstrengen mellem top og bund ved at udvikle organiseringen med styre-/følgegrupper på det taktiske niveau mellem strategisk og praktisk niveau. Desuden pegede både kvantitative og kvalitative data i 2020 på, at projektlederrollen kontinuerligt forandres i og med, at nye og flere opgaver

kommer til, hvorfor det er vigtigt, at der på strategisk niveau løbende tages stilling til opgaveportefølje, arbejdsdeling og kompetenceudvikling.

4.1 Det strategiske niveau og ændringerne heraf siden sidst

På boligsocialt bestyrelsesniveau er der ikke sket organisatoriske ændringer i de tre case-områder. Dels er der ikke ændret på kravene fra Landsbyggefonden, og dermed skal bestyrelserne fortsat leve op til de krav, der har været stillet siden 2015-2018-midlernes påbegyndelse, og dels var erfaringerne med boligsociale bestyrelser overordnet positiv, som vist i Skovgaard Nielsen et al. (2021:12): De boligsociale bestyrelser bidrager med øget ledelsesmæssig opmærksomhed på de boligsociale indsatser, hvilket sender et tydeligt signal ind i kommune og boligorganisation om vigtigheden af at prioritere det boligsociale arbejde, samt vigtigheden af samarbejdet mellem den boligsociale tilgang og den kommunale myndighedstilgang. Det styrker samtidig koblingen til kernerdriften.

Over tid er der sket ændringer i sammensætningen af bestyrelserne, især den kommunale repræsentation. I Svendborg og Roskilde er ændringer alene i form af personudskiftninger som følger af ændringer i ansættelser i kommuner og boligorganisationer og dermed ikke funktionsudskiftninger. Det har ikke ændret på den boligsociale bestyrelses virke eller betydning. I København er antallet af bydelsbestyrelser reduceret ved sammenlægninger, således at der siden nytår 2021 er tre bydelsbestyrelser mod tidligere fem til de i alt 13 helhedsplaner. Samtidig er den boligsociale bestyrelse, der i København udgør et ekstra bestyrelseslag (som beskrevet i Skovgaard Nielsen et al. 2021), blevet lagt ind under Samarbejdsforum. Samarbejdsforum udgør et allerede eksisterende samarbejde mellem den almene sektor og Københavns Kommune på administrativt ledelsesniveau, hvor der varetages den overordnede og strategiske dialog mellem kommune og almene boligorganisationer om eksempelvis byggeaktivitet, parallel-samfundslovgivning mv.⁴ Her varetages nu også samarbejdet omkring de boligsociale helhedsplaner på overordnet ledelsesniveau. Formålet med omorganiseringen i København er at fokusere og styrke den boligsociale samarbejdsstruktur. Samtidig med sammenlægningen af bydelsbestyrelser opjusteres det årlige antal møder fra to til tre, og det tilstræbes, at der er gennemgående medlemmer af bydelsbestyrelserne. Formålet er at sikre, at bydelsbestyrelsesmedlemmerne

⁴ [Justering af boligsocial samarbejdsstruktur | Københavns Kommunes hjemmeside \(kk.dk\)](#)

kan følge helhedsplanernes implementering tættere, at der bliver mere tid til strategiske drøftelser om lokale tiltag, samt at der sikres mere effektiv styring gennem et grundigere kendskab til hele bydelen. Der lyder dog også kritiske røster overfor den nye struktur blandt informanter med kendskab til bydelsbestyrelsernes arbejde. De oplever, at der med de nye bydelsbestyrelser sidder rigtig mange chefer sammen, som skal høre på mange oplæg om emner, som ikke direkte vedrører chefernes faglige område, og at det kan være stressende med den øgede størrelse, da det er mange aktører og meget, der skal dækkes. En boligsocial medarbejder siger: *"Man skal jo kunne komme til bydelsbestyrelsen, og det synes jeg er ret svært, fordi der er ikke lagt op til, at man må diskutere problemstillinger. Der er lagt op til, at man præsenterer, hvor gode vi er. Men det er ikke sådan noget med, at her har vi faktisk en konkret udfordring, der skal løses."* Som beskrevet for styre-/følgegrupperne i tidligere dele af denne evaluering, er det en balance at finde den rette størrelse (Skovgaard Nielsen et al. 2021:112): Hvis gruppen er for stor, er der risiko for, at det ikke opleves som et forpligtende samarbejde, fordi man for let kan gemme sig og undgå at tage ansvar. Hvis gruppen er for lille, er der risiko for, at dynamikken forsvinder, og at samarbejdet bliver for sårbart over for afbud fra enkeltpersoner til møderne.

Overordnet set er der konstateret tilfredshed med den organisering på strategisk niveau, som blev indført med 2015-2018-midlerne. En kommunal informant udtrykker, at de strategiske aktører er *"blevet tvunget ind i samarbejdet på den gode måde af Landsbyggefonden. Der var nogle direktører, der aldrig havde arbejdet på den her måde, hvis ikke de var blevet tvunget ind i rollen"*. Det er vigtigt, fordi: *"der skal være det der sted, hvor man kan eksperimentere, uden at man hænger på lovgivningen fuldstændig. Et forum, hvor man prøver noget nyt og så bliver klogere. Man skal tænke anderledes og tættere på borgeren"*. Kravet om nedsættelse af en bestyrelse, som følger med midlerne fra Landsbyggefonden, opleves som befordrende for at skabe et samarbejde, der ikke fandtes før og som nu ses som en stor styrke. Det bringer de øverste ledelseslag i kommune og boligorganisationer sammen i et forpligtende engagement, der skaber gensidigt kendskab og forståelse, et fælles sprog og en baggrund for øget samarbejde også om andre dagsordener (Skovgaard Nielsen et al. 2021:13). Siden indførelsen af bestyrelserne har bestyrelsesmedlemmerne fået betydelig mere erfaring med arbejdet i en boligsocial bestyrelse og er blevet bedre til at prioritere bestyrelsens tid til diskussion af strategiske og saglige emner, mens en stor del af monitorering af fremdrift og målopfyldelse kan håndteres med skriftlig dokumentation. Det understøttes af, at Landsbyggefonden har ændret på indberetningskravene til de boligsociale bestyrelser, samtidig med at de har lagt op til øget fokus i bestyrelserne på mere bystrategiske drøftelser (Landsbyggefonden

2019). Informanter oplever, at de er blevet skarpere på at afholde møder, hvor bestyrelsen ikke blot bliver orienteret, men hvor fokus er på at skabe koblinger i arbejdet med de udsatte boligområder. Dette ligger i tråd med tidligere dele af denne evaluering, der fremhævede et udviklingspotentiale i at arbejde mere by-strategisk, uden dog at miste fokus på, at den boligsociale bestyrelses hovedop-gave bør være den boligsociale helhedsplan og den fremadrettede forankring (Skovgaard Nielsen et al. 2021:76;21).

4.2 Styre-/følggruppeniveau

Forandringer i organiseringen er primært indtruffet på niveauet imellem bestyrel-sernes strategiske niveau og det operationelle, praktiske projektniveau, dvs. på styre-/følggruppeniveau (niveau 2). Her påpegede evalueringen fra 2021 en del udfordringer (Skovgaard Nielsen et al. 2021). Der var stor variation i organisering- en af styre-/følggrupperne, og hvor dette niveau manglede, var styringsstren- gen udfordret, dvs. at viden og beslutninger havde sværere ved at bevæge sig fra det praktiske niveau til det strategiske niveau og omvendt (2021:18). Samtidig viser evalueringen, at det er afgørende, at de nedsatte organer er meningsfulde for deltagerne, at organiseringen tilpasses løbende efter behov, og at aktørerne kan se relevansen af deres deltagelse i det givne organ. Det er bl.a. disse udfor- dringer, der er forsøgt adresseret gennem ændringer af styre-/følggruppeni- veauet i to af de tre cases (Svendborg og Roskilde). Dermed er der tale om en forlængelse af en udvikling, der allerede var i gang i 2020 i erkendelse af nogle organisatoriske udfordringer med den tidligere model. Dengang var der ret bety- delige forskelle mellem de tre cases på, hvordan styre-/følggruppeniveauet var organiseret og fungerede i praksis, og det er fortsat tilfældet. Dog er det et fælles træk, at de kommunale chefer er meget travle, og det kan være svært at få dem til at deltage. Det betyder igen, at det er svært at få taget beslutninger, hvis frem- mødet er lavt, og deltagerkredsen varierer fra møde til møde.

I Svendborg blev de eksisterende styregrupper inddraget i forbindelse med forberedelse af 2022-25-helhedsplanen, hvor de således bidrog aktivt til udarbej- delse af indsatsområder med tilhørende aktiviteter. Dermed havde de også en aktiv rolle i beslutninger om de konkrete delprojekter og følgelig et godt kendskab til, hvordan helhedsplanens operationelle aktiviteter forløber. Organiseringen på selve styregruppeniveauet er revideret i både bredden og dybden. Antallet af styregrupper er øget svarende til indsatsområder, idet der nu er tre styregrupper plus tryghedsmøder som erstatter styregruppen for indsatsområdet kriminalitets- forebyggelse. Samtidig er de enkelte styregruppers muligheder for at gå i dybden

med deres opgave søgt forbedret med en 'slankning' af grupperne, da særligt den ene tidligere styre-/følgegruppe oplevedes at være for stor, som også vist i Skovgaard Nielsen et al. (2021). Det gjorde, at medlemmerne følte mindre forpligtigelse til at deltage. Samtidig er mødedeltagelse gjort pligtig og personlig, så man ikke kan lade sig repræsentere af en suppleant. En kommunal aktør siger: *"Det er en lukket gruppe. Det er dem her, der deltager. Hvis ikke I kan, fordi der er begravelse, hvad ved jeg, så kommer der bare ikke nogen. Det er bare ærgerligt. Man skal lære hinanden at kende og arbejde tæt sammen, og det sker også nu, fordi vi har gjort grupperne mindre"*.

I Roskilde er det mellemste organisationsniveaus rolle under afklaring. Den tidligere evaluering påpegede, at styringsstrengen var udfordret, fordi styre-/følgegruppeniveauet manglede, hvilket besværliggjorde koordineringen mellem det praktiske niveau og det strategiske niveau. Den hidtidige erfaring har været, at det er svært af få medlemmerne til at møde op til møderne. Organiseringen i Roskilde følger ikke de fire indsatsområder, for i så fald ville chefgrupperne skulle sidde i (for) mange styregrupper. Det er der ikke tid til. Alle projekter og aktiviteter, der har med børn, unge og familie at gøre, er samlet under én styregruppe. Frem til forsommer 2022 havde der været afholdt ét møde i én styregruppe, mens det endnu ikke var lykkedes at opstarte den anden planlagte styregruppe. Siden hen er organiseringen af styregruppeniveauet igen blevet ændret, så den samlede styregruppe for børn, unge og forældreindsats blev opdelt i to styregrupper, henholdsvis styregruppe for brobygning/fritidsliv og styregruppe for børn- og familieindsats. Herudover etableres en styregruppe for ungeindsatsen. Således arbejder man fortsat i Roskilde på at finde den bedste mulige organisering af styre-/følgegruppeniveauet. Ved fondsfinansierede projekter som Jobplaneten i Roskilde, er det ofte et donorkrav (in casu AP Møllers Fond), at der skal tilknyttes en speciel styregruppe, hvor der også kan være særlige krav til dens sammensætning. Om end denne styregruppe ikke er en del af den boligsociale helhedsplans formelle organisering, betyder den, at man er opmærksom på at undgå for mange andre organer, som de samme personer ville skulle sidde i. Generelt er der en forhåbning i Roskilde om, at der med en videre udvikling af styregruppeniveauet kan opnås en bedre kobling mellem niveauerne (jf. Skovgaard Nielsen et al. 2021), men det er endnu for tidligt at sige, om det vil ske. Foreløbigt opleves det af de boligsociale medarbejdere som en udfordring at få igangsat de ønskede styregrupper: *"Jeg synes virkelig, at det er svært, det niveau. Det er svært at få dem til at prioritere møderne. Der er én kommunal chef, der aldrig deltager. Svært at få dem til at byde ind på opgaven her. Der har også været udskiftning siden hen."* Hvis der i stigende grad sikres finansiering fra forskellige fonde, der stiller krav til nedsættelse af styregrupper, vil udfordringen med for mange organer og

for mange møder på chefniveau vokse. Det kan der være behov for at adressere fremadrettet i en fælles dialog mellem finansierende fonde, hvilket Landsbyggefonden med fordel ville kunne adressere i de fondsnetværk, de deltager i.

I København findes der ikke en organisering, der modsvarer styrefølgegruppeniveauet i funktion og sammensætning. Der er nedsat styregrupper, men det er fora, hvor den boligsociale helhedsplan, de lokale afdelingsbestyrelser samt driften og boligorganisationerne kan mødes og gensidigt udveksle information mv. Der er ikke allokert egentlig beslutningskompetence til styregrupperne (den er hos bydelsbestyrelsen). Fremmødet er ret varierende, ifølge en boligsocial medarbejder: *"Og det, som vi ser og oplever er, at rigtig tit er det måske 5-6 ud af 20-25, der kommer. Og nu har vi så også haft to aflysninger [på grund af centrale medlemmers sygdom] og der er ingen, der har klaget over det!"* Det forekommer, at alene fem-seks ud af 20-25 medlemmer møder op, og to møder har været helt aflyst på grund af centrale medlemmers sygdom. Helhedsplanens projektledelse foreslog halvårlige i stedet for kvartårige møder, men følgegruppen ønskede at fastholde møder hvert kvartal. Foranlediget af ringe fremmøde og de aflyste møder har de boligsociale medarbejdere fordelt afdelingsbestyrelserne mellem sig, og så besøges de relativt hyppigt, f.eks. til afdelingsbestyrelsernes møder. Det er dog ikke med til at sikre styringsstrengen i den boligsociale organisering, da det alene er koblingen til beboerdemokraterne, der her sikres. Dermed består udfordringen, påpeget i Skovgaard Nielsen et al., om at den københavnske organisering er 'tynd på midten', hvilket udfordrer koblingen mellem det strategiske og det praktiske niveau og gør, at projektlederne ikke har den samme adgang til information og beslutninger eller mulighed for at bringe sager ind til bestyrelsesmødernes dagsordenen, som i de andre cases (2021:100).

4.3 Det praktiske, udførende niveau

En boligsocial helhedsplan tilbyder aktiviteter i det fysiske miljø, som beboerne bor og færdes i, og nær den enkelte familie eller beboer, der har brug for støtte. Christensen et al. beskriver den boligsociale tilgang som værende karakteriseret ved en understøttende social indsats, et udgangspunkt i familiens/borgerens oplevede situation, områdefokus samt både individ og gruppefokus (2022:123). I tråd hermed beskrives de boligsociale helhedsplaner af både kommunale og boligsociale medarbejdere i casestudierne som havende deres styrke i en helhedsorienteret indsats med udgangspunkt i individets eller familiens egen problemforståelse, koblet med en nærhed til og indsigt i individets eller familiens hverdagsliv. De boligsociale medarbejders tilstedevær i boligområdet giver dem en

forståelse for den kontekst, som boligområdet udgør; en forståelse som muliggør en helhedsorienteret indsats, der rækker ud over den enkelte husstand og tager højde for de lokale forhold, der påvirker både problemkompleks og løsningsmuligheder. Samtidig har de boligsociale medarbejdere et mere fleksibelt handlerum i forhold til metoder og tilgange, der muliggør, at medarbejderne kan bistå individet eller familien, hvor det vurderes at kunne gøre den største forskel. Centralt i denne sammenhæng er også friheden fra den myndighedsrolle, som kommunale medarbejdere har, og som for nogle beboere mindsker tilliden til de kommunale aktører.

Styrken ved de boligsociale helhedsplaner ligger endvidere i koblingen med de kommunale indsatser og medarbejdere. Kommuner og boligorganisationer har en fælles interesse i at sikre, at beboerne ikke har sociale og andre udfordringer i et sådant omfang, at det påvirker deres evne til at benytte deres boliger, f.eks. med manglende betalingsevne og adfærd i boligen såvel som det omgivende byggede miljø. De fælles interesser er afgørende for samarbejdet omkring de boligsociale helhedsplaner.

4.3.1 Det gode samarbejde

Af casestudierne fremgår det klart, at de boligsociale helhedsplaners store styrke er nærheden og et godt samarbejde mellem kommune, helhedsplan og andre typer aktører (NGO'er, lokale foreninger og frivillige). Det er i tråd med tidligere dele af denne evaluering, der peger på nærhed og tid som kernelementer i den boligsociale tilgang, samt på samarbejdet mellem den kommunale myndighedstilgang og den boligsociale tilgang som grundlæggende (Christensen et al. 2022a). I de undersøgte cases er dette samarbejde udviklet over længere tid, dvs. flere helhedsplanperioder, hvilket producerer netværksfordele, der fremkommer ved, at aktører fra begge sider lærer hinanden at kende og forstår hinandens vilkår, muligheder og begrænsninger. En kommunal medarbejder siger således: *"Jeg ville ikke kalde det konflikt, men vi har et par år arbejdet på en fælles forståelse, som gør, at vi i dag kan kommunikere meget mere problemfrit. (...) Det er jo at invitere hinanden ind i hinandens verden, og så tilrettelægge arbejdet, så det fungerer. Mere langhåret er det faktisk ikke"*. Med det bedre kendskab og de gradvist indvundne erfaringer fra konkrete samarbejder opbygges der med det gensidige kendskab også tillid mellem parterne. Det tager selvsagt tid at udvikle de gode gensidige, professionelle relationer, som har både en faglig og personlige dimension. Som en interviewperson fra en helhedsplan udtrykker det, *"skal man kunne klare at drikke rigtig mange kopper kaffe"*. Fra casestudierne er det tydeligt, at den udvikling, der startede under 2015-18-midlerne, er fortsat på en positiv måde frem til 2022. Det er særlig tydeligt dér, hvor

man har arbejdet aktivt med at tilpasse organiseringen ud fra de erfaringer, der er gjort hen ad vejen.

Udover betydningen af en god, løbende koordinering i selve de praktiske aktiviteter, er det en stor gevinst ved et tæt samarbejde mellem kommunale og boligsociale aktører, at medarbejderne kan fungere som en slags 'ambassadører' over for deres daglige kolleger i deres respektive hjemmeorganisationer. I udgangspunktet er der ved indgangen til et konkret, praktisk samarbejde ikke nødvendigvis et stort kendskab til hinandens vilkår, muligheder og begrænsninger. Et konkret samarbejde om at forbedre f.eks. chancerne for unge uden uddannelse og job eller øge trygheden i et område bliver bedre, når medarbejderne både har strategisk ledelsesmæssig opbakning og praktisk daglig forståelse og opbakning fra deres umiddelbare kolleger. Der er således gode erfaringer med, at boligsociale medarbejdere deltager med faglig orientering og information i faste møder i både kommunalt og boligorganisatorisk regi. Også medarbejdere ansat i delte stillinger kan fungere som ambassadører og medvirke til at sikre koordinering, kendskab og netværk.

4.3.2 Delte stillinger

Et af de områder, hvor der i casestudierne især peges på gode resultater som følge af nye måder at organisere samarbejdet på, er når der opereres med stillinger, der er delt mellem helhedsplan og kommune. En medarbejder i en delt stilling siger: *"Kommunens fritidscenter betaler penge til helhedsplanen i sådan en partnerskabsstilling. Så mit job er at arbejde boligområdet ind i klubben og få klubben ud i boligområdet også."* Delte stillinger (eller partnerskabsstillinger), hvor kommunalt institutions- eller forvaltningsansatte mod betaling med helhedsplanmidler eller gennem kommunal medfinansiering 'udstationeres' i et helhedsplan-projekt et specificeret ugentligt timetal i en længere periode, fremmer et godt operationelt arbejde. En boligsocial medarbejder siger: *"Det med de her partnerskabsstillinger. Det er et fantastisk værktøj, når man har en forventningsafstemning og en klar aftale om nogle ting"*. Med opbakning fra styre-/følgegruppe og de respektive organisationers relevante chefniveau skabes her en mulighed for praktisk integration af institutions- eller forvaltningsekspertise og erfaring med boligsociale medarbejders kendskab til det nære lokalsamfunds aktuelle udfordringer på individ, familie- og lokalområdeniveau. Delte stillinger (partnerskabsstillinger) er for de tre caseområder en ny samarbejdsform, som delvis er nødvendiggjort af ændrede finansieringsvilkår i helhedsplanerne. I Svendborg og København har man erfaringer med sådanne stillinger fra helhedsplanen under 2015-2018-midlerne, mens det for Roskilde udgør en ny samarbejdsform.

Der er i de tre cases overordnet set positive erfaringer med delte stillinger, fordi de fremmer kendskab til hinandens muligheder og begrænsninger for henholdsvis kommunale og boligsociale medarbejdere. Samtidig får medarbejdere i forvaltning eller institution mulighed for at få et nyt og nærmere kendskab til, hvordan arbejdsområdet egentlig ser ud 'i felten' i et specifikt boligområde. Endelig giver det mulighed for at opdage, når de samme unge og familier går igen i forskellige sammenhænge og dermed reagere hurtigere og bygge bro både imellem de forskellige tiltag omkring en ung eller en familie og imellem de forskellige faglige aktører, der er inde over den unge eller familien.

Konkret er der ofte tale om f.eks. en kommunal medarbejder, der frikøbes i 15 timer/uge og dér udstationeres i den boligsociale helhedsplan for at bidrage med sin ekspertise og viden til en boligsocial aktivitet. En boligsocial medarbejder beskriver: *"Så der sætter man sig jo ned og ligesom siger, hvad er det egentlig, vi vil med det her partnerskab. Laver nogle faste rammer for, hvad skal det kunne, laver nogle skriftlige aftaler omkring, hvad kan I forvente af os, og hvad kan vi forvente af jer, og hvad er det, vi arbejder ind i"*. Sammenlignet med projekters ofte ad hoc-agtige karakter, har delte stillinger en fordel ved at være en aftale om et mere fast og mere forpligtende samarbejde i kraft af udstationeringen. Informanter i casestudiet peger på, at set fra et helhedsplan-synspunkt er der store fordele ved delte stillinger, fordi den kommunale part deltager i den boligsociale kontekst og dér får mulighed for at få førstehåndskendskab til boligområdet.

Delte stillinger kan gennem samarbejdet på udførende niveau i nogen grad kompensere for fravær af en velfungerende organisering på styregruppeniveau, fordi der løbende kan ske gensidig informationsudveksling og drøftelse af fremdrift, og fordi der i og med aftalen også er truffet specifik beslutning om ressourceanvendelse. Delte stillinger kan ikke erstatte en styre-/følgegruppes overblik og kobling til den strategiske ledelse, men de kan medvirke til at sikre det løbende samarbejde.

Aftaler om en eller flere delte stillinger kan dog komme på tværs af andre planer i den udlånende forvaltning eller institution, eksempelvis ved strukturelle omlægninger eller omprioriteringer, hvor udlånet af medarbejdere til den boligsociale helhedsplan kan vanskeliggøre institutionens egen målopfyldelse. En kommunal informant siger om de delte stillinger i regi af den boligsociale helhedsplan: *"Det er til gavn og glæde for boligkvarteret, men det er jo ikke det, vi er sat i verden for. Det bliver for meget, vi kommer til at tage ud af vores drift. Altså, ideen er jo rigtig, rigtig god, og det er jo også derfor, vi er gået med på den, men at føre det ud i praksis er meget, meget svært. F.eks. hvis der er sygdom, og vi er pressede og alt muligt. Så er det jo alle de midler, jeg kunne kalde vikarer ind for, som går til det. Hvis man laver delestillinger, så skal man gøre det meget,*

meget konkret, hvilke konkrete opgaver... f.eks. det er fire timer, hvor man laver sportsaktiviteter, eller hvad det nu kunne være". Når en aftale om en delt stilling afsluttes eller ikke forlænges, får det betydning for den boligsociale aktivitet, fordi der forsvinder erfaren arbejdskraft. Selv om delte stillinger kompenserer for projektets ofte lidt mindre forpligtende karakter, er de også tidsbegrænsede og kan bortfalde. Dermed forsvinder både tidsressourcer, faglig indsigt og erfaring ud af den givne aktivitet, som helhedsplanen derpå må gentænke. Risikoen for personafhængighed findes i flere led i den boligsociale organisering, herunder projektlederstillingen (Skovgaard Nielsen et al. 2021), men kan mindskes, hvis man sikrer, at samarbejdet er baseret på et strategisk narrativ om en fælles opgaveløsning mellem de kommunale og boligsociale parter med tydelige begrundelser, visioner og mål for det praktiske samarbejde (Christensen et al. 2022a).

Erfaringerne med konkrete samarbejder som delte stillinger, hvor rammerne fastlægges på chefniveau, mens implementeringen besluttet lokalt, er primært positiv i de tre casestudier. Disse erfaringer må antages at kunne nyttiggøres i andre samarbejdsrelationer. De kan ikke mindst være relevante i forbindelse med udfasning og forankring af helhedsplaner, som kan skulle realiseres i samarbejde med tredjepart. En tidligere evaluering peger på, at delte medarbejdere kan give loyalitetsproblemer, hvis ikke man har forventningsafstemt og formuleret klare aftaler for arbejdsopgaver og fælles mål med de delte medarbejdere (Mygind & Larsen 2015). Delte stillinger kommer således også med potentielle udfordringer, der skal adresseres for at sikre stillingernes værdi for alle parter og i sidste ende for at nå målene med den boligsociale helhedsplan.

4.3.3 Repræsentanter på chef-niveau

Præcisering af styre-/følgegruppernes arbejdsfelt og mandat samt effektivisering af styregruppernes arbejdsmåde, herunder færre møder, har vist sig at spille positivt ind på arbejdet på praktisk, operationelt niveau. En bedre fungerende styre-/følgegruppe bidrager til klarhed om samarbejdsrelationer, opgave- og ansvarsfordeling mellem kommunale og boligsociale medarbejdere. Når der deltager repræsentanter på chefniveau i en styregruppe, signalerer det eksplicit direkte opbakning (ikke kun på abstrakt strategisk men også på håndgribeligt, operationelt niveau) til, at forvaltningens eller institutionens frontmedarbejdere samarbejder i en daglig lokal praksis. Som evalueringen fra 2021 påpegede, er det afgørende for chefniveauets engagement i det boligsociale samarbejde, at direktørene tydeligt anerkender vigtigheden af det boligsociale arbejde og af samarbejdet mellem den boligsociale tilgang og den kommunale myndighedstilgang, mens det for det praktiske niveau er afgørende for medarbejderne, at deres umiddelbare

chefer anerkender vigtigheden. Dermed kan de prioritere det i deres daglige arbejde i afvejningen mellem forskellige opgaver.

Når der ikke findes en meget udviklet organisering på styre-/følggruppeniveau, og der derfor er en svagere kobling mellem strategisk og praktisk-operationelt niveau, kan der i dens fravær ad hoc udvikles praksisser, hvor forbindelse mellem praktisk niveau og det overliggende niveau skabes på anden vis. Aktører på udførende niveau har et klart behov for både at kunne informere aktører og beslutningstagere 'højere oppe' og forvisse sig om deres fortsatte opbakning. Et eksempel på en sådan alternativ struktur er for eksempel, når helhedsplanens projektledelse og medarbejdere regelmæssigt opsøger og konfererer med afdelingsbestyrelser og drift i helhedsplanens boligafdelinger. En boligsocial medarbejder beskriver det således: "*[Projekt-]ledelsen har en rigtig tæt dialog med alle afdelingsbestyrelser. (...). Vi har fordelt afdelingsbestyrelserne imellem os, og så besøger vi dem i en ret hyppig takt. Altså til bestyrelsesmøderne. Hvor vi så fortæller om, at nu er det her sket, eller når de så kontakter os, så hjælper vi dem selvfølgelig videre. Men vi er også nødt til at sige det, som det er. Vores bevilling er meget lille. Så det her med at organisere jeres sommerfest, det kan vi ikke mere. Til gengæld vil vi meget gerne hjælpe jer, hvis I har nogle problemer med tryk. Har I nogle børn, der skal i lommepengejob, så kan vi hjælpe med det*".

Koblingen mellem en styre-/følggruppens aktører på chefniveau og helhedsplanens praktiske niveau kan være sårbar over for forskellige typer af ændringer i de deltagende organisationer. I casestudierne er det kommet til udtryk i eksempelvis organisatoriske forandringer i kommunale institutioner (f.eks. skoler og fritidscentre) eller forvaltning. Ved organisationsændringer følger næsten pr. automatik nye prioriteringer, hvor f.eks. aftaler om delte stillinger ikke længere uden videre passer ind. Udskiftning af ledelse kan have samme effekt, lige som nye prioriteringer eller besparelser i budgetter selvsagt også kan påvirke f.eks. muligheden for at opretholde medfinansiering af partnerskabsstillinger.

På praktisk niveau kan samarbejdet og implementeringen af aktiviteter blive udfordret hen mod afslutningen af de tidsbegrænsede boligsociale helhedsplaner, i lighed med andre tidsafgrænsede, sociale projekter. 6-12 måneder før en helhedsplan nærmer sig sin slutdato, begynder projektmedarbejderne at undersøge alternative jobmuligheder. Mens deltagere i styre-/følggrupper og bestyrelse oftest genudpeges, og dermed repræsenterer både en vis kontinuitet og en kontinuerlig videnopbygning, sker der ikke nødvendigvis det samme på helhedsplanens udførende niveau. Dermed risikerer både horisontale og vertikale netværk delvist at forsvinde.

Samlet set har kapitel 4 vist, at boligsociale helhedsplaner sikrer et særligt bidrag til løsningen af de kommunale velfærdsopgaver i kraft af helhedsplanernes nærhed til og indsigt i beboernes hverdagsliv, tilstedevær i boligområdet, helhedsorienterede blik på individet og familien, forståelse for den kontekst, som boligområdet udgør, samt mere fleksibilitet i metoder og tilgang, herunder frihed fra myndighedsrollen, der for nogle beboere mindsker tilliden til de kommunale aktører. Samarbejdet på det praktiske niveau i det boligsociale arbejde forbedrer muligheden for at adressere beboernes og områdernes komplekse problemstillinger, dels gennem en tidligere opsporing, der bliver mulig med en fremskudt, lokal indsats, dels gennem boligsociale medarbejderes mulighed for at komplementere eller bygge bro til kommunalt ansatte. På strategisk niveau i den boligsociale bestyrelse er de organisatoriske forandringer begrænsede, da der ikke er ændret på kravene fra Landsbyggefonden, og samtidig er erfaringerne med boligsociale bestyrelser overordnet positiv. På strategisk-praktisk niveau (styre-/følgegrupper) og praktisk niveau er den boligsociale organisering en foranderlig størrelse, der løbende søges forbedret baseret på erfaringsbaseret læring og udvikling. På det praktiske niveau bliver samarbejdet bedre, jo bedre de involverede parter igennem organiseringen lykkes med at sikre og forbedre gensidigt kendskab, tillid og samarbejde mellem helhedsplan og de mange forskellige kommunale institutioner og forvaltninger samt øvrige samarbejdspartnere.

**TRYGHED, TRIVSEL OG
CHANCEULIGHED I DE
BOLIGSOCIALE
HELHEDSPLEANER**

5 TRYGHED, TRIVSEL OG CHANCEULIGHED I DE BOLIGSOCIALE HELHEDSPLEANER

Andre rapporter fra denne evaluering har indgående afdækket tryghed, trivsel og chanceulighed (Christensen et al. 2019, 2022a; 2022b). I dette kapitel beskriver vi de komplekse problemer i de udsatte boligområder, set fra de professionelle aktørers synspunkt (underspørgsmål 2), koblet til betydningen af boligområdernes kontekst (underspørgsmål 3). Derudover ser vi nærmere på betydningen af det organisatoriske samarbejde for arbejdet med tryghed, trivsel og chanceulighed samt koblingen mellem de tre i det daglige arbejde i de boligsociale helhedsplaner (underspørgsmål 1).

Kapitel 2 viser ud fra register- og surveydata, hvordan sammenhængen er mellem niveauet for chanceulighed og tryghed/trivsel for områderne under de boligsociale helhedsplaner i 2021. I casestudierne har vi spurgt ind til de interviewede aktørers oplevelse af sammenhængen og deres oplevelse af udviklingen i boligområderne. Det præsenteres nedenfor. Overordnet set er den boligsociale tilgang ifølge både kommunale og boligsociale informanter karakteriseret ved et geografisk fokus, et helhedsblik på både individets og boligområdernes udfordringer, samt en særlig mulighed for at opnå tillid blandt borgerne.

5.1 Udviklingen for chanceulighed, tryghed og trivsel

De tre caseområder beskrives af informanterne som karakteriseret ved udfordringer, der er i tråd med eksisterende forskning på feltet. Boligområderne er ifølge tidligere forskning karakteriseret ved (Christensen et al. 2021; 2022a):

- at være beboet af de svageste beboere på boligmarkedet
- en overrepræsentation af børn, der vokser op i økonomisk fattigdom
- misbrug, psykisk sygdom og kriminalitet blandt etnisk danske forældre i højere grad end blandt ikke-vestlige beboere
- en svagere social baggrund blandt børn og unge i de udsatte områder end alle børn og unge i de almene boligområder
- flere borgere, herunder flere unge, i NEET-gruppen end i befolkningen
- en højere forekomst af kriminel aktivitet blandt børn og unge i udsatte boligområder end i befolkningen generelt.

På den ene side finder eksisterende forskning, at børn og unge med forældre i restgruppen, bosat i udsatte boligområder med en boligsocial helhedsplan, klarer sig bedre på en række skole- og uddannelsesparametre end børn og unge med forældre i restgruppen, der ikke bor i disse boligområder, samt at den boligsociale helhedsplan har en central rolle i dette (Christensen et al. 2022a:8). På den anden side finder eksisterende forskning også, at der har fundet en øget samfundsmæssig indkomstpolarisering sted, hvor der er blevet større forskel over tid på borgere i og uden for udsatte boligområder, der har en boligsocial helhedsplan, og at andelen af økonomisk fattige borgere er steget markant i de udsatte boligområder med en boligsocial helhedsplan, på trods af at der i samfundet generelt er sket en indkomstfremgang (ibid). Forskningen finder således, at de boligsociale helhedsplaner ser ud til at have en positiv indvirkning på børn og unges livschancer, men det betyder ikke, at beboerne i de udsatte boligområder generelt er blevet mindre udsatte, da områderne fortsat er præget af massiv

social udsathed, stigende økonomisk fattigdom og en uændret andel af unge i NEET-gruppen de sidste 20 år.

I forbindelse med casestudierne har vi spurgt informanterne til deres forklaring på den udvikling, de ser i de boligområder, der er dækket af den konkrete helhedsplan. På tværs af de tre cases og de forskellige kommunale og boligsociale informanter træder fire overordnede forklaringer frem på udviklingen i de områder, der er dækket af de tre boligsociale helhedsplaner: elevatoreffekt, komplekse problemsæt, psykisk sygdom og social sammenhængskraft; emner der også alle berøres i den eksisterende forskning på området, som refereret nedenfor.

I alle områderne fremhæver kommunale og boligsociale informanter hvordan de beboere, der opnår en bedre livssituation, dvs. får en uddannelse, kommer i arbejde eller stiger i indtjening, har en tendens til at fraflytte boligområderne og blive erstattet af beboere, der ikke er i arbejde, ikke har uddannelse og/eller har en lav indtjening. En boligsocial medarbejder beskriver det således: *"Det er jo lige meget, om vi monitorerer på områderne. Når dem, vi har løftet ud af det, er flyttet, så er dataene på områdeniveau jo ikke blevet bedre. Du kan bare set, at fraflytninger, de har den her indtægt, tilflytninger har de her indtægter"*. Det betegnes også elevatoreffekten: på strukturelt plan er områderne statiske, mens de på individplan er foranderlige (Langkilde 2019:7; Andersen et al. 2022:12). Dermed kan indsats og aktiviteter have de ønskede effekter for beboerne, men fordi de efterfølgende fraflytter, ser boligområderne ud til ikke at forandres. En boligsocial medarbejder siger, at: *"Jeg har ikke nogen følelse af, at vores tal er særlig meget anderledes, end da vi startede"*. Kvantitative målinger og data for boligområderne kan indikere en udvikling, der er langt mindre end den reelle udvikling for beboerne, ifølge informanterne. Også fordi der ikke nødvendigvis måles på de forhold, der ændres, ifølge en boligsocial informant: *"Der er jo også et outcome i de projekter, vi har. Vi får så og så mange familier gennem et projekt, som rent faktisk har fået nogle redskaber, som de kan bruge, men det bliver der jo ikke rigtig målt på, på samme måde."* Det fremhæves videre, at en afgørende parameter for at fastholde beboere, der egentligt kunne flytte, er at skabe trygge boligområder, da det er afgørende for, om man ønsker at blive boende, når man har et valg. Det understøttes af Foldgast et al., der finder, at utryghed er et element i flyttera-tionalet for ressourcestærke børnefamilier, der fraflytter de 200 største almene boligområder i Danmark – om end ønsket om hus og have og karakteristika ved den fraflyttede lejlighed vejer tungest (2018:16). VIVEs tryghedsundersøgelse finder, at tilfredsheden er øget blandt beboere i boligområder med en boligsocial helhedsplan fra 2018 til 2021. Andelen af beboere, der er meget glade eller glade for deres boligområde, er steget fra 76% til 83%. Tilsvarende finder VIVE, at udviklingen i andelen af borgere, der vil undlade at flytte fra deres boligområde, er steget fra 57% til 65% (Christensen et al 2022b).

Samtidig fremhæves det af både boligsociale og kommunale informanter, at de beboere, der er udfordrede, har et meget komplekst problemsæt, forstået således at de er udfordrede på en række områder. Dette er i tråd med resultaterne af Christensen et al. (2022a), der med fokus på børn og unge i de udsatte boligområder understreger sammensathed og kompleksiteten af de problemstillinger, som beboerne har, og som den boligsociale helhedsplan i kobling til den kommunale velfærd søger at løse. En kommunal informant betegner det som et spindelvæv af årsager. Det økonomiske opsving med høj beskæftigelse i samfundet generelt har gjort, at alle, der umiddelbart eller med begrænset støtte kan komme på arbejdsmarkedet, er i arbejde, og at det derfor alene er beboere med meget komplekse udfordringer, der ikke er i arbejde. En kommunal informant beskriver, at de *"modtager offentlig forsørgelse, og vi forsøger at få dem i beskæftigelse. Det økonomiske opsving for cirka to år siden, da det begyndte, det var en stor hjælp. Så fik vi en restgruppe ud af 50-60 stykker. Det, vi har tilbage, er restgruppen af restgruppen. Og der tænker vi, at det ikke blot er jobformidling, der skal til, for at de skal videre i verden. Der skal mere til"*. Det handler langt fra alene om økonomi og arbejdsmarkedsdeltagelse. Overordnet set beskrives de mest udfordrede beboere som

værende afkoblede fra samfundet og have mangel på social kapital. De er socialt ekskluderede på en række parametre, ifølge informanterne:

- De er ikke kun afkoblede fra arbejdsmarkedet, men også fra skole, daginstitution mv.
- De forstår ikke breve fra kommunen, møder på skole, forventningerne til dem mv.
- De forstår ikke altid konsekvenserne af egne beslutninger eller vælger at ignorere disse, da de ikke ved, hvad de ellers skal gøre, eks. optager kviklån, undlader at reagere på rykkere.
- De forstår ikke, hvad det vil sige at være en engageret forælder i folkeskolen
- De mangler samfundsforståelse
- De er fremmedgjorte overfor kommunen og for beboerdemokratiet
- Ingen/lav uddannelse, sproglige udfordringer, analfabetisme
- Klassiske misbrugsproblemer blandt etniske danskere, stofmisbrug blandt de unge
- Psykiske udfordringer

Ovenstående problemkomplekser findes blandt både etnisk danske familier og etniske minoritetsfamilier og påvirker børnenes opvækstvilkår (se også Christensen et al. 2022a). Dels fordi det skaber en social ulighed, som blandt andet ses i skole og daginstitutioner, ifølge en kommunal aktør: *"Skolelederne siger, at der kommer børn i skole, der ikke har spist, der kommer i sommertøj om vinteren. De er der! Det ses også i daginstitutioner. Og det problem er måske større i dag"*. Børnene reproducerer forældrenes mønster, ikke mindst fordi deres forældre ikke besidder den nødvendige viden og evne til at bistå børnene. Børnene kommer fra uddannelsesfremmede hjem og mangler derfor viden at trække på ift. at vælge uddannelse og at indgå på arbejdsmarkedet. En boligsocial medarbejder beskriver det således: *"Det smitter jo utrolig meget af på børnene, hvis man aldrig har set ens forældre have et arbejde, eller at man ligesom ikke rigtig får fortalt vigtigheden af det. Det er vigtigt, du passer din skole, det er vigtigt, du får en uddannelse, det er vigtigt, du kommer videre. Altså, der kan vi jo se på nogle af generationerne, at der kommer de unge til at sidde fast"*. Lommepengejobs og fritidsjobs er centrale aktiviteter til at give de deltagende børn og unge den nødvendige viden og hjælpe dem i fritidsjobs (CFBU 2022; Christensen et al. 2021, 2022a). Sådanne aktiviteter giver de deltagende børn og unge noget af den viden og støtte, som de ikke kan få fra forældrene. Samtidig oplever boligsociale informanter, at der mangler opdragelse til arbejdsmarkedet i folkeskolen. Skolen kunne således tilbyde tillæring af nogle af de færdigheder, som pt. tilbydes gennem de boligsociale aktiviteter omkring lommepengejobs og fritidsjobs. Den konkrete hjælp med at finde et arbejde og brobygningen til lokale virksomheder og organisationer ville dog formentligt mangle. Christensen et al. har i denne sammenhæng, som ovenfor nævnt, vist, at børn og unge med forældre i restgruppen, bosat i boligområder med en boligsocial helhedsplan, klarer sig bedre på en række skole- og uddannelsesparametre end børn og unge med forældre i restgruppen, der ikke bor i disse boligområder, samt at den boligsociale helhedsplan har en central rolle i dette (2022a).

I det praktiske boligsociale arbejde oplever informanterne, at psykisk sygdom er en udfordring, der i stigende grad præger områderne. Som Christensen et al. påpeger tilsvarende, at beboere med psykiske vanskeligheder er overrepræsenterede i den almene sektor i forhold til befolkningen, men samtidig er det ikke en beboergruppe, der er blevet prioriteret i de seneste års boligaftaler, hvorfor det ikke har været muligt at igangsætte konkrete indsatser specifikt målrettet til målgruppen inden for de boligsociale helhedsplaner (2020). Psykisk sygdom er en del af det komplekse problemsæt for de mest udsatte beboere, men det er samtidig også noget, der i høj grad påvirker tryk og trivsel i boligområderne for den bredere beboergruppe. Psykisk syge beboere kan have en utryghedsskabende adfærd, som påvirker de andre beboeres trivsel og kan lede til konflikter.

Endelig er den lave sociale sammenhængskraft i områderne en udfordring, og det truer trivsel i områderne ifølge de boligsociale informanterne. Det understøttes af tidligere

resultater fra denne evaluering, der viser, at beboerne i de udsatte boligområder ligger lavere på social sammenhængskraft, end befolkningen generelt gør (Christensen et al. 2019: 9). Derudover viser VIVEs tryghedsundersøgelse fra 2021, at den sociale sammenhængskraft er blevet signifikant mindre fra 2018 til 2021 (Christensen et al. 2022b). Således er social sammenhængskraft og medborgerskab defineret som nyt indsatsområde af Landsbyggefonden efter vedtagelsen af Parallelsamfunds aftalen (Landsbyggefonden 2019). Boligområderne beskrives af vores informanter i områderne som prægede af manglende gensidig forståelse for hinanden, social kontrol og en utryghed, der ikke afspejles i statistikkerne, fordi man ikke tør anmelde oplevet kriminalitet, ifølge en boligsocial medarbejder: *"Nogle er bange for at anmelde. Hvad kan det have af konsekvenser for mig? Får dem jeg anmelder at vide, at det er mig? En omvendt social kontrol. Man er bange for, at det peger tilbage på én, en berøringsangst."* Lunar et al. påpeger i denne sammenhæng, at de boligsociale helhedsplaner kan arbejde med sammenhængskraft gennem at understøtte mangfoldige inkluderende fællesskaber, der skaber muligheder for at mødes på tværs af individer, sociale grupperinger og aktører i fællesskaber, der går på tværs af etnicitet, alder, religion, sociale forhold og bopæl" (2021:13). En kommunal informant mener dog, at *"vi har fået overbevist folk om, at de skal anmelde kriminalitet, også selv om det kun er en grill, de har fået stjålet ude fra deres terrasse, eller hvad det nu er. Det her med anmeldelse. Det tror jeg løbende er noget, vi skal have fokus på at forklare os selv og hinanden. At politiet lever ikke på tankeoverføring. De kigger i anmeldelserne og ud fra anmeldelserne, der designer de indsatsen. Så hvis ikke der kommer nogle anmeldelser på et område, så tror de, at det er fordi, at alt er godt"*.

Fælles for alle ovenstående udfordringer i de udsatte boligområder er, at deres komplekse natur kræver samarbejde mellem forskellige aktører, som også reformkommissionen (Mandag Morgen 2022) såvel som tidligere dele af denne evaluering understreger. Her fremhæves det af de boligsociale informanter, at når de kommunale medarbejdere er engagerede i samarbejdet, gør det en afgørende forskel for at lykkes med at skabe forandring. De understreger også, at tidlig opsporing af udfordringer for konkrete personer og familier er afgørende. Når samarbejdet om at advisere hinanden om udfordringer fungerer, kan indsats påbegyndes tidligere, inden udfordringerne har vokset sig for store. En kommunal medarbejder siger om samarbejdet med de boligsociale medarbejders arbejde, at *"som standard deltager jeg i deres faste teammøder, deltager i to møder om måned. Men vi har rigtig tit berøring med hinanden, de ringer tit og udveksler informationer, inden for de grænser de må. Vi bruger hinandens netværk. Så lukker de sagen, før den bliver stor."* Forebyggelse er centralt i det boligsociale arbejde (CFBU 2022). Når samarbejdet om gensidigt at advisere hinanden går trægt, er det sværere at løfte de komplekse udfordringer. Her er samarbejdet om de socialt ekskluderede beboere og børn i udfordrede familier mere etableret, mens det i mindre grad gør sig gældende for psykisk syge beboere. Her har man ikke på samme måde endnu fundet den gode samarbejdsform. Det kan bl.a. skyldes, at det ikke er et fokusområde i de boligsociale helhedsplaner (Christensen et al. 2020). Informanterne giver udtryk for, at det ville kunne dæmme op for udfordringerne afledt af psykisk sygdom, hvis *"der blev givet besked 'bagom' til boligorganisationen, når kommunen placerede en person med psykisk sygdom i en afdeling. Der har været nogle voldsomme episoder. Det giver travlhed, og man løber meget, meget stærkt. Der er nogle ting, der måske kunne have været løst, hvis man havde vidst, at der kom en person med udfordringer"*. Som interviewpersonen antyder, er der også formelle forhindringer, fordi det ikke tilladt at oplyse (en boligorganisation) om personers sygdomme.

Derudover udfordrer det ifølge boligsociale informanter fra den københavnske helhedsplan arbejdet med de komplekse udfordringer, at de geografisk større helhedsplaner og de mere begrænsede midler fører til, at der er færre hænder til større områder. Når udfordringerne er så komplekse, kræver de en indsats, der er svær at nå i mål med, når kapaciteten mindskes, mens området vokser. Samtidig kan også konkrete organisatoriske ændringer i kommunalt regi ændre præmisserne for samarbejdet, som vi vil vende tilbage til.

5.2 Koblingen mellem chanceulighed, tryghed og trivsel

For de boligsociale helhedsplaner under 2015-2018-midlerne var der fire indsatsområder:

- Tryghed/trivsel
- Kriminalpræventiv indsats
- Uddannelse og beskæftigelse
- Forebyggelse og forældreansvar

Chanceulighed relaterer sig i høj grad til de to indsatsområder omkring uddannelse og beskæftigelse samt forebyggelse og forældreansvar. Således er tryghed/trivsel og chanceulighed i udgangspunktet adskilte indsatsområder, og de aktiviteter, der hører under de respektive indsatsområder, adresserer dermed i deres beskrevne fokus enten primært tryghed/trivsel eller chanceulighed. Det var dog tydeligt, at det for de interviewede aktører ikke gav mening at tænke det adskilt. Som beskrevet af CFBU hører en række af de boligsociale aktiviteter af samme grund under flere indsatsområder, da de adresserer flere formål (CFBU 2022:25-27). Netop grundet de sammensatte udfordringer for både beboere og boligområder kan aktiviteter ikke forstås som havende enten betydning for tryghed/trivsel eller chanceulighed. Det ofte fremdragne eksempel her er de unge drenge, der ikke har nogle steder at være og ikke noget at lave, særligt i ferierne. Med deres blotte tilstedeværelse i større grupper kan de skabe utryghed for de øvrige beboere, særligt hvis de er højrøstede, begår hærværk, tager stoffer eller lignende, men også når der slet ikke begås kriminalitet. En interviewet aktør fra politiet siger: *"Der har været rigtig meget ro derude længe. Et eller andet sted tror jeg, det går i den rigtige retning. Vi andre tænker: jamen er de utrygge over, at der bliver smidt skrald i kælderren? Der er jo mere rent end derhjemme. Et godt eksempel: de ringede og sagde, at de var virkeligt bange for, at nogle piller ved knallerter i kælderen. Så kom der en patrulje og snaktede med drengene. De skiller en gammel knallert i kælderen mv. Det er lovligt det hele. De har haft musik med eller måske tændt en smøg. Det er det svære derude; man er altså på vidt forskellige tryghedsniveauer."* Her er det afgørende for den oplevede tryghed i et område at tilbyde de unge drenge nogle positive fællesskaber, der giver dem mulighed for at rykke sig i en positiv retning i deres liv, eksempelvis gennem fritidsjobs. Sådanne aktiviteter kan ifølge informanterne gøre de unge mere mobile i forhold til at komme rundt i byen, opleve andre områder end deres eget boligområde, være positive rollemodeller for andre og opleve samt vise andre, at det at arbejde er sjovt og fedt. Motivation skal dermed gerne komme både fra at tjene en løn og fra et ønske om at gøre noget for sit lokalområde.

Ovenstående betyder ikke, at tryghed/trivsel kan reduceres til at omhandle eksempelvis, hvorvidt unge mennesker hænger på gadehjørnerne. Langt fra. Til tider er det også folk udefra, der tager ophold i områderne og skaber utryghed, og de er ikke en del af målgruppen for de boligsociale helhedsplaner. Ligeså kan hændelser i tilstødende boligområder have betydning for utrygheden. For de interviewede aktører var det dog tydeligt, at indsatsen i relation til chanceulighed har betydning for tryghed/trivsel også, samt at udfordringer med beboere, der har en utryghedsskabende adfærd i boligområdet (og her tænkes særligt på de unge drenge og i langt mindre grad på psykisk syge), kan afhjælpes ved at de igennem aktiviteter i relation til chanceulighed får en anden adfærd. Dem, der ikke lykkes med at bryde med de kriminelle muligheder, som de tilbydes, er også typisk dem, der har det svært fagligt, samtidig med at de typisk er en del af en familie med en koncentration af udfordringer. Her kommer aktiviteter i relation til forebyggelse og forældreansvar i spil.

En anden central indsats handler om det opsøgende arbejde, som klubberne varetager, hvor de i stigende grad begynder at se sig selv som matrikelløse klubber, der laver pop-op-klubber og en opsøgende indsats for at få kontakt med de unge, der ikke ellers finder vej hen

til klubben. Dermed kan de unge tilbydes et sted at være og samtidig eksempelvis mulighed for lektiecafe og involvering i fritidsjobsprojekter ligesom klubben indgår i det kriminalpræventive arbejde omkring de unge. Samlet handler det om en bredere tilgang end at se noget som aktiviteter til at mindske chanceulighed og andet som aktiviteter til at øge tryghed og trivsel. Fokus er på at løfte de udsatte børn og unge fra særligt familier med en koncentration af udfordringer, så de får mulighed for at lykkes og skabe et godt liv. Det omtales af en kommunal informant som at skabe mulighed for at *"løfte de børn og unge, så de lykkes og skaber et godt liv, så der opstår et medborgerskab, der indgår i samfundet, fremfor et modborgerskab. Så de er chauffører i eget liv"*.

5.3 Samarbejdet om at mindske chanceulighed og øge tryghed og trivsel

Et centralt mål med strategisk ledelse og en klar styringsstreng er, at det praktiske samarbejde om at opnå målene for de forskellige indsatsområder bliver så godt og effektivt som muligt. Som beskrevet i den tidligere evaluering (Skovgaard Nielsen et al. 2021; Christensen et al. 2022a) er det aktørernes erfaring, at et velfungerende samarbejde udvikles over tid og i takt med, at man opnår et godt kendskab til hinandens situation, muligheder og begrænsninger (se også Christensen et al. 2021, 2022a). I den proces sker der opbygning af netværk og gensidig tillid. Jo bedre og mere der samarbejdes på bestyrelses- og styre-/følgegruppeniveau, jo bedre muligheder bliver der på praktisk niveau for tilsvarende at få et godt samarbejde, fordi der er ledelsesmæssig opbakning til prioritering af det boligsociale arbejde (Skovgaard Nielsen et al. 2021). Virkningen af de boligsociale indsatser øges, når der ikke spildes tid på forgæves at banke på døre eller lede efter muligheder hos institutioner og forvaltninger. I den tidligere rapport blev det især diskuteret i forbindelse med samarbejde på strategisk niveau i de boligsociale bestyrelser og i styre-/følgegrupper. I forbindelse med casestudierne i 2022 er det blevet klart, at samme forhold gør sig gældende horisontalt på praktisk samarbejdsniveau.

5.3.1 En fremskudt og brobyggende indsats

Mekanismer, der forbedrer og udvikler konkret samarbejde mellem forskellige aktørtyper, styrker generelt implementeringen af boligsociale helhedsplaner, fordi bedre koordinering, gensidigt kendskab og samarbejde udnytter hver parts komparative fordele bedst muligt. Dertil kommer det helt centrale, at det som den boligsociale helhedstilgang tilbyder, er en på samme tid fremskudt indsats og en brobyggende funktion til andre aktører, ikke mindst kommunale institutioner og forvaltninger, men også foreninger, frivillige og NGO'er. Som beskrevet i Christensen et al. kan den boligsociale aktør være *"en medierende aktør mellem borger og myndighed og derigennem bidrage til, at borgerens samlede livssituation bliver en del af velfærdsløsningen i kommunen"* (2022a:13). En boligsocial informant beskriver den boligsociale helhedsplan som et sted, hvor andre aktører sender personer med brug for hjælp hen, når man (som lærer, pædagog eller lignende) ikke ved, hvor man ellers kan finde hjælp til fx en elev. *"Det var egentlig fordi, at læreren anbefalede at tage fat i den boligsociale helhedsplan. Og det er jo det, der tit er med det, at vi bliver det der sted, man kan opsøge, hvis andre ikke ved, hvor de skal sende nogen hen, og det får jeg tit henvendelser fra (...) kontaktpersoner generelt: Jeg står med den her problematik, jeg ved ikke, hvor jeg skal gå hen med hende her, er det noget I kan tage? Og så er det jo der, hvor man laver enten skarpe skillelinjer eller flydende overgange"*. Samarbejdet er gensidigt på den måde, at skoler mv. kan hjælpe med at rekruttere til de boligsociale aktiviteter, mens helhedsplanen kan hjælpe med at forebygge og løse problemer gennem mere direkte rådgivning og hjælp, fordi de har mere tid og andre værktøjer

at tilbyde. Det er dog afgørende, at der også sker brobygning fra de boligsociale aktiviteter til ordinære tilbud (CFBU 2022), dels for at det ikke bliver en konkurrence mellem det boligsociale og det ordinære, og dels fordi integration sker i de ordinære tilbud.

Hvis offentlige, private og boligsociale velfærdsforanstaltninger ikke iværksættes ud fra et godt kendskab til konteksten, dvs. de sociale, økonomiske, kulturelle og fysiske levevilkår på stedet, er der risiko for at levere utilstrækkelige eller ineffektive tilbud og 'løsninger'. Mens medarbejderne i kommunale forvaltninger sjældent arbejder i fremskudte indsatser, har institutionsmedarbejdere ofte et bedre kendskab til den konkrete kontekst et givent sted. Det er så ofte begrænset til deres professionelle fagligheds område, eksempelvis børnehaven, skolen, fritidscentret. Den boligsociale helhedsplans styrke er, at den er groet ud af konteksten selv, og at medarbejdernes daglige arbejdsplads er i konteksten, dvs. i helhedsplanens konkrete geografiske område (Christensen et al. 2022a). Dermed får de også en mere umiddelbar mulighed for at lære beboernes situation, sammensætheden af deres problemer og samspillet med stedet at kende. Indsigt i konteksten er altafgørende for en forståelse af kompleksiteten i de problemsæt, som beboerne i de udsatte boligområder kan have. Synligheden og kendskabet er en styrke, men den udfordres ifølge informanterne når helhedsplanens geografiske område bliver for stort, da man ikke kan være til stede i samme grad og have lige så indgående kendskab.

Ifølge kommunale og boligsociale informanter bidrager det til en bedre indsats, at den boligsociale medarbejder arbejder lokalt på det sted, hvor udsatte borgere bor og har deres hverdag. En kommunal informant siger: *"Tit er det uformelle snakke, der leder til, at man opdager, at der er sammenfald. Når der sidder én, der er til stede hele tiden, så kan der hele tiden være en mellemmand, der kan løse konkrete situationer. Hun, der er til stede, har en føling med alt, hvad der sker i området"*.

Medarbejderen kan dermed tidligere blive opmærksom på, hvor og hvornår der er behov for hjælp til et individ eller en familie, eller på områdeproblemer, der er ved at vokse sig store f.eks. i relation til tryghed. Netop tryghed er i mange kommuner et politisk prioriteret indsatsområde, hvor samarbejdet med boligsociale helhedsplaner har vist sig at have stor gavn af de boligsociale medarbejders kendskab til lokale forhold og beboere, såvel som deres mulighed for at agere umiddelbart, når der er behov.

5.3.2 Tillid og arbejdet med komplekse problemsæt

Netop det nære kendskab til borgernes sociale situation og den kontekst, hvori deres liv leves, stiller boligsociale medarbejdere i en særlig situation. Som beskrevet af Christensen et al. er det for både kommunale aktører og boligsociale aktører afgørende, at der er en tillidsrelation i forhold til borgerne, men præmisserne for at danne denne relation er forskellige (2022a:127). De boligsociale medarbejdere kan få en tillidsfuld relation til familier og enkeltpersoner, netop fordi de ikke repræsenterer en myndighed, som kommunen gør. Som også tidligere beskrevet i denne evaluering: *"De boligsociale medarbejdere har entydigt ikke denne myndighedsfunktion, og det skaber et rum for, at de boligsociale medarbejdere kan tilgå borgerne og starte en dialog op"* (Christensen et al. 2022a). Nogle beboere i udsatte boligområder oplever myndigheder som en trussel på grund af skærpet underretningspligt og de sanktionsredskaber, som myndigheder har adgang til, og som beboerne frygter (mere eller mindre begrundet), at de kommunalt ansatte sagsbehandlere vil gøre brug af, hvis man som borger søger hjælp hos kommunen. En kommunal informant udtrykker, at: *"Kommunen er også myndighed. Vi kan ikke møde borgeren på samme måde, som den boligsociale helhedsplan kan. Der er nogle udfordringer i forhold til tilliden til det kommunale"*. Her er helhedsplanens fordel, at målgruppen har mere tillid til boligsociale medarbejdere, fordi de ikke opleves som en myndighed, hvorved de får bedre mulighed for at hjælpe. Dette fremhæves også af Reformkommissionens formand Nina Smith (Mandag Morgen 2022). En fordel for de boligsociale medarbejdere er

med andre ord, at de kan opnå en viden, der kan anvendes til at hjælpe og motivere borgeren (Hjelmar et al., 2020).

I udsatte boligområder er mange familier og individers udfordringer som beskrevet ofte sammensat af en flerhed af problemstillinger, der både kan være mangel på en række sociale kompetencer, økonomisk fattigdom, gæld, mangel på beskæftigelse og uddannelse, psykiske problemstillinger, eksklusion og isolation, mv. Dermed er der tale om sagsområder fra forskellige kommunale forvaltningsområder, hvorfor en familie både vil kunne møde flere forskellige sagsbehandlere og eventuelt skulle indgå i flere forskellige forløb. Boligsociale helhedsplaners tilgang er helhedsorienteret og tager først og fremmest udgangspunkt i det enkelte individ eller den enkelte familie, uanset forvaltningsmæssig faglighed. Boligsociale medarbejdere har, når samarbejdet fungerer godt, overblik over systemets tilbud og krav i kraft af deres kendskab til forvaltning og institutioner, og de kan på den måde mere effektivt forbedre individets eller familiens muligheder for at få hjælp til deres komplekse problemer bl.a. gennem brobygning til andre tilbud. Det boligsociale arbejde beskrives som håndholdt og helhedsorienteret, hvilket er afgørende for at kunne hjælpe borgerne. Et fælles mål om en helhedsorienteret tilgang påpeges af Christensen et al. som et kerneelement i samarbejdet mellem kommunale og boligsociale aktører; et samarbejde, der er afgørende for muligheden for at løse komplekse problemstillinger: *"Der er således tegn på, at det med den lokale velfærd og boligsociale helhedsplaner i de udsatte boligområder i højere grad lykkes at understøtte og kompensere for social oprindelse for børn og unge med restgruppe-forældre sammenlignet med uden for disse boligområder"* (Christensen et al. 2022a:8).

En gennemgående pointe fra informanter fra både kommune og helhedsplan på tværs af cases er, at de boligsociale medarbejdere har en større frihed og fleksibilitet i deres tilgang. En boligsocial medarbejder beskriver det således: *"Der er metodefrihed til at sadle om, når noget ikke fungerer som tiltænkt. Målet er det samme, men måske er vejen derhen en anden. Det er der opbakning til"*. Som fremhævet af Christensen et al. er der behov for en fleksibel og håndholdt metode i arbejdet med den boligsociale målgruppe (2022a:44). Kommunale og boligsociale informanter oplever, at rammerne er mindre faste, der er ikke samme grad af performancemål og krav, mindre bureaukrati og mindre ventetid for beboere i at få hjælp. Samlet set kan de boligsociale medarbejdere hjælpe effektivt og hurtigere, der hvor de vurderer, at det vil gøre størst forskel for at hjælpe den enkelte beboer eller den enkelte familie, frem for at skulle agere inden for udstukne rammer og defineret ansvarsområde.

5.3.3 Udfordringer i samarbejdet

Overordnet set omtales samarbejdet omkring det boligsociale arbejde i langt overvejende grad af både boligsociale, kommunale og samarbejdspartner som positivt både for beboerne, for områderne og i relationen mellem kommune og boligsociale aktører. Analysen understreger dog også udfordringer, der kan dukke op i samarbejdet. Disse udfordringer er på mange måder bagsiden af de største fordele ved det boligsociale arbejde.

For det første oplever informanterne, at den større grad af fleksibilitet i de boligsociale medarbejders tilgang kan udfordre samarbejdet med dem, der har mere rammesatte og fastdefinerede tilgange. Her bliver gensidig respekt for og accept af hinandens forskellige rammer en forudsætning for, at samarbejdet fungerer. Som Christensen et al. (2022a) påpeger, kan udviklingen af hybride funktioner mellem den boligsociale tilgang og den kommunale myndighedstilgang medvirke til forene de forskellige tilgange. En hybrid praksis er en *"form for organisering og samarbejde, hvor aktører med hver deres institutionelle logikker søger at skabe en fælles og integreret praksis målrettet borgere/familier med komplekse sociale problemer, hvor tidligere institutionelle grænser i samarbejdet bliver mere flydende"* (Ibid: 133).

For det andet betyder helhedsplanernes geografiske fokus, at deres prioritet altid vil og skal være det geografiske område, de dækker. Dermed er udfordringerne i disse boligområder for dem de vigtigste at løse. For andre aktører er det ikke nødvendigvis de samme

boligområder, der er vigtigst, og det kan ændre sig over tid, hvilke geografiske områder, der er eksempelvis kommunens og politiets prioritet, mens det for helhedsplanen ikke ændrer sig. Eksempelvis er det ikke givet, at politiet prioriterer deres indsats i de boligområder, de boligsociale helhedsplaner dækker, hvis der er andre områder i politikredsen, der af politiet opleves som mere udfordrede, også selvom beboerne i helhedsplanens boligområde oplever stigende utryghed. Et stigende fokus på bystrategiske visioner er en måde at forsøge at løsrive sig fra matriklen på, således at udviklingen for det eller de udsatte boligområder i kommunen sammentænkes med den samlede bystrategiske udvikling.

For det tredje er kommunale aktører i højere grad underlagt mål- og rammestyring, herunder forskellige performancemål. Dette dukker i særlig grad op i relation til samarbejdet med skolerne. Som en skoleleder siger om lærerne: *"De bliver målt på børnenes faglighed, hvem der dropper ud mv. De bliver ikke målt på, hvor meget de samarbejder med den boligsociale helhedsplan"*. Både kommunale og boligsociale aktører giver udtryk for, at de er overbeviste om værdien af det boligsociale, og at det kan gøre en forskel for de børn, unge og familier, der har det sværest, hvorfor man også tror på, at man vil kunne få noget ud af at samarbejde. Udfordringen er, at der er mange andre ting, der står længere oppe på listen over arbejdsopgaver, og som er absolut need-to-do, mens det boligsociale bliver set mere som nice-to-do, og dermed som en opgave man aldrig når til. Også blandt klubmedarbejdere gives der udtryk for udfordringer i samarbejdet med skolerne, fordi lærerne er så udfordrede på tid og skal møde så mange krav. Samtidig handler det også om kontrol ift. at nå de mål, man skal nå som lærer: man ved, hvad man selv kan opnå; man er mere usikker på, om tilbuddene fra helhedsplanen kan opnå det. Man tør ikke afgive kontrollen. I kontrast hertil står andre kommunale aktører, der har opdaget, hvordan de boligsociale medarbejdere kan være med til at afhjælpe problemer, de ellers stod med. Dermed kan samarbejdet løse de kommunale medarbejders opgaver, aflaste dem, samt spare tid og penge for kommunen: igennem det boligsociale kan man tage udfordringer i opløbet og undgå at presse nogle mennesker derud, hvor de reagerer negativt.

Samlet set kan man sige, at mens interesserne ofte er sammenfaldende mellem de forskellige aktører, er det ikke nødvendigvis med samme prioritet. Det kan give anledning til frustrationer, men er en forudsætning, man må acceptere, hvis samarbejdet skal fungere.

5.4 Politiske og strategisk fokus på chanceulighed, tryghed og trivsel

Med denne rapport's fokus på koblingen mellem den organisatoriske struktur på den ene side og muligheden for at realisere målene omkring chanceulighed og tryghed/trivsel, er det interessant at adressere, om det politiske og strategiske fokus på chanceulighed og tryghed/trivsel har betydning for muligheden for at nå i mål med indsatsene og få løst de komplekse problemstillinger.

Overordnet set gives der blandt medarbejdere, der arbejder med aktiviteterne på det praktiske, boligsociale plan, udtryk for begrænset indsigt i politiske og strategiske prioriteter. De oplever, at de er langt fra den boligsociale bestyrelse, cheferne på dette niveau og det politiske niveau. Dermed giver de ikke udtryk for et indgående kendskab til det politiske og strategiske fokus på hhv. chanceulighed og tryghed/trivsel. Dog fremhæves de økonomiske rammer som afgørende. Uagtet om der gives udtryk for et politisk, strategisk fokus på givne områder, er det afgørende, om dette fokus er stærkt nok til at give anledning til tilførsel af midler. Ellers kan det siges at være et fokus mere af navn end af gavn. Den politiske prioritering eller mangel på samme fremhæves også som afgørende ift. forankring. Et er at støtte de nuværende helhedsplaner politisk, strategisk og til dels økonomisk med et stort tilskud fra

Landsbyggefonden. Men hvis Landsbyggefondens midler over tid skulle forsvinde fra caseområderne, tvivler de interviewede aktører på, at den politiske og strategiske opbakning rækker til fortsættelse af de igangværende aktiviteter, ikke mindst fordi kommunerne hele tiden skal spare. En kommunal aktør siger: *"Det kræver politisk opbakning, og at der ikke skal spares. Kommunerne skal hele tiden spare. Vi kunne imidlertid spare mange penge, hvis vi gik forebyggende ind. (...) Man kan altid finde penge, men det er politiske prioriteringer"*.

Enkelte kommunale informanter giver udtryk for, at de oplever, at der er strategisk og politisk opbakning til deres arbejde, selvom det er i tæt konkurrence med mange andre vigtige dagsordener. Særligt når borgmester og kommunale direktører er meget direkte i deres positive omtale af de boligsociale helhedsplaner, bliver det bemærket også på praktisk niveau. En boligsocial aktør kobler dette til, at de boligsociale indsatser inden for chanceulighed og tryghed/trivsel ifølge nogle aktører til dels løser opgaver, der egentligt er kommunale, og at det er en af årsagerne til opbakningen til indsatserne, om end det også kan give anledning til diskussioner om både ansvarsfordeling og økonomi: *"Det handler også rigtig meget om ressourcer og økonomi, fordi man kan sige, der er jo nogen, der har den holdning, at det vi laver, det er egentlig kommunens opgave at lave. (...) Der er også rigtig mange boligselskaber, som vil sige: Vi er et boligselskab, vi er sat i verden for at drifte boliger. Vi er ikke sat i verden for at løse vores beboeres problemer"*. Flere kommunale og boligsociale medarbejdere fremdrager denne pointe om, at det ikke er alle boligorganisationer, der ser det som deres opgave at løse sociale udfordringer i de udsatte boligområder. En kommunal informant mener, at *"der er tale om så få penge i forhold til, hvad man bruger på det fysiske. Det med det fysiske er også vigtigt, men det bliver stadigvæk for meget på murstenenes præmisser i stedet for de her småpenge [til boligsociale helhedsplaner]"*.

Derudover, som vist i Skovgaard Nielsen et al. (2021), er den overordnede opbakning fra cheferne til at indgå i det boligsociale arbejde afgørende også for arbejdet på det praktiske niveau. Det samme er strategiske narrativer med tydelige begrundelser, visioner og mål for det praktiske samarbejde (Christensen et al. 2022a). Etableringen af en klar styringsstreng og klare signaler fra øverste og fra mellemliggende ledelsesniveauer om, at det boligsociale arbejde prioriteres, er afgørende for det praktiske arbejde og for særligt kommunale medarbejders mulighed for at prioritere deres samarbejde med de boligsociale aktører. Særligt nærmeste leders opbakning til ens engagement i det boligsociale arbejde er afgørende for de kommunale medarbejdere.

Samlet set har kapitel 5 vist, at de boligsociale helhedsplaners indsatser i de udsatte boligområder bygger på nært lokalt kendskab og indsigt i familiernes ofte komplekse og sammensatte udfordringer. Mens de boligsociale helhedsplaner principielt har tre overordnede formål (at mindske chanceulighed, at øge trygheden og trivslen i boligområderne, samt at sikre entydig ledelse af helhedsplanerne), opfattes aktiviteter til at mindske chanceulighed og at øge tryghed/trivsel i høj grad som sammenkoblede, således at aktiviteterne påvirker begge i varierende grad. Samtidig opleves organiseringen som betydningsfuld for aktiviteterne effekt: Jo bedre samarbejde på bestyrelses- og styre-/følgegruppeniveau, jo bedre muligheder på praktisk niveau for at oparbejde et godt samarbejde omkring aktiviteterne, fordi der er ledelsesmæssig opbakning til prioritering af det boligsociale arbejde. Igennem samarbejdet opstår en mere helhedsorienteret og sammenhængende opgaveløsning til gavn for individer, familier og boligområde, ligesom at mulighederne for at gennemføre de boligsociale helhedsplaner øges, når der ikke spildes tid på forgæves at banke på døre eller lede efter muligheder hos institutioner og forvaltninger. Et godt praktisk samarbejde hviler på gensidigt kendskab, forståelse for hinandens arbejdsvilkår og præmisser, samt løbende koordinering. Derigennem udnyttes hver parts viden og ressourcer bedst muligt.

DET BOLIGSOCIALE ARBEJDE FREMADRETTET

6 DET BOLIGSOCIALE ARBEJDE FREMADRETTET

De tre caseområder er alle i gang med boligsociale helhedsplaner, der udløber i 2024 eller 2025, finansieret af 2019-2026-midlerne, der dermed er en otteårig aftale. Det betyder, at Landsbyggefonden kan støtte eller igangsætte boligsociale helhedsplaner frem til år 2027, og dermed også, at man i de tre caseområder vil kunne søge om nye midler, når de igangværende helhedsplaner udløber. Dog er rammen for de årlige midler til boligsociale helhedsplaner sænket i samme politiske forlig (boligaftale), og der er derfor færre midler til uddeling. Omvendt påpeger reformkommissionens formand, Nina Smith, at de boligsociale helhedsplaner er en *"uført succes"*, der udgør et velfærdslaboratorium for nye løsninger, baseret på samarbejdet mellem kommune, boligsociale medarbejdere og andre aktører (Mandag Morgen 2022). Om dette blik på det boligsociale arbejde i relation til reformkommissionens arbejde fører til flere midler på sigt, vides endnu ikke. En kommunal informant udtaler: *"Jeg tror ganske enkelt ikke på, at man bliver ved med at afmagre helhedsplanerne så vildt. Jeg tror ikke på det. Ledende økonomer fortæller jo, hvordan det her ikke kan undværes, og hvordan vi ikke har råd til at undvære det. Den velfærd kommer meget billigt fra helhedsplanerne"*.

Blandt kommunale og boligsociale informanter fylder fremtiden for det boligsociale arbejde generelt meget, baseret på en formodning om, at de boligsociale helhedsplaner vil ophøre; også selvom der vil kunne søges om nye midler, når de igangværende boligsociale helhedsplaner udløber. Det skal ses i lyset af dels nedskæringerne i midlerne til boligsociale helhedsplaner fremadrettet, og dels at alle de tre kommuner har haft boligsociale helhedsplaner i en årrække og givet disses tidsbegrænsede natur, betvivler informanterne, at de vil blive tildelt midler efter de nuværende helhedsplaner udløber, og som konsekvens heraf peger de på især to emner, der bliver vigtige fremover: forankring og fundraising. Dette kapitel bidrager til en diskussion af, hvordan den boligsociale tilgang, organisering og målopfyldelse kan videreføres fremadrettet for at kunne bibeholde de innovative elementer i den boligsociale tilgang, der bidrager til at løse boligområdernes og beboernes komplekse udfordringer (underspørgsmål 1 og 2).

6.1 Forankring

Overordnet set beskrives de boligsociale helhedsplaner som virkningsfulde, qua deres særlige karakteristika beskrevet tidligere, af både boligsociale og kommunale aktører. Enigheden om vigtigheden af helhedsplanerne handler om det overordnede greb, som boligsociale helhedsplaner udgør med et stærkt geografisk fokus, et stærkt områdekendskab, et tilstedevær og en tilgængelighed i området samt rollen som ikke-myndighed. Det giver ifølge mulighed for en mere helhedsorienteret tilgang, fordi rammerne er mere fleksible, og der er bedre mulighed for at følge den vej, som muliggør en forskel for den enkelte i den konkrete situation, vedkommende står i. Samtidig bliver der også fremhævet konkrete aktiviteter inden for de boligsociale helhedsplaner, der er særligt virkningsfulde såsom lommepenge- og fritidsjobs. At sådanne aktiviteter har positive effekter, understøttes af Christensen et al., der finder, at chancen for at få et fritidsjob er tre gange højere året efter og fem gange højere to år efter for de unge, som har deltaget i indsatsen (2022a:167; se også Christensen et al. 2021). Og endelig beskrives selve samarbejdet mellem aktører, der i fællesskab søger at løse de komplekse udfordringer i områderne og for beboerne, som afgørende for at løfte udfordringerne i de udsatte

boligområder. Men hvad så når og hvis de boligsociale helhedsplaner ophører? Trods den udbredte enighed blandt informanterne om, at de boligsociale helhedsplaner har en central rolle i at løse udfordringer for de enkelte beboere og for boligområdet, var der tvivl om levedygtigheden af både det overordnede greb, de konkrete aktiviteter og samarbejdsrelationerne efter en eventuel afslutning af de boligsociale helhedsplaner.

6.1.1 Det overordnede greb

Den boligsociale tilgang er ifølge både kommunale og boligsociale informanter som beskrevet karakteriseret ved et geografisk fokus, et helhedsblik på både individets og boligområdernes udfordringer, samt en særlig mulighed for at opnå tillid blandt borgerne, fordi de boligsociale medarbejdere ikke er myndighedspersoner.

Såfremt de boligsociale helhedsplaner ophører på sigt, vil det geografiske fokus for så vidt godt kunne videreføres af kommunen, som man også ser med eksempelvis en fremskudt jobsindsats. Spørgsmålet er dog, om man som kommune vil ønske dette særlige fokus på ét område frem for andre områder. Samtidig giver tilstedeværet i boligområdet og involveringen i de mange forskellige aktiviteter og dele af det daglige liv i boligområdet de boligsociale medarbejdere en samlet indsigt i konkrete familiers komplekse udfordringer. Dette helhedsblik vil ifølge de interviewede aktører komme til at mangle, såfremt der på sigt ikke længere er en boligsocial helhedsplan. Rollen som ikke-myndighedsperson kan i sagens natur ikke videreføres for alle kommunalt ansatte, om end den italesættes som en mindre tydelig rolle, når en indsats er fremskudt eller opsøgende, fordi den kommunale medarbejder så ikke sidder fysisk på kommunen. En boligsocial informant siger i denne sammenhæng at: *"I min optik ville myndighedsrollen ikke forhindre, at kommunen ville kunne gøre noget af det samme, hvis bare de var herude"*. Dog er det afgørende ikke i sig selv myndighedsrollen men derimod beboernes opfattelse af, om en person er myndighed. Tilliden og fraværet af frygten for repressalier er afgørende. Tilliden skal kunne sikres, hvis kommunale aktører skal videreføre det arbejde, de boligsociale helhedsplaner har iværksat. Understøttende for dette kan være at arbejde med én indgang til kommunen for den enkelte familie, så der kan arbejdes mere intensivt på opbygningen af tillid og indsigt i familien. For boligorganisationernes vedkommende kan initiativer såsom boligsociale viceværter øge fokuset på sociale forhold frem for alene mursten, men det forudsætter, at den enkelte boligorganisation ser deres rolle som ikke alene at være drift af boliger. For både kommuner og boligorganisationer kræver det økonomisk prioritering; en prioritering, som nogle informanter stiller sig tvivlende overfor, vil være til stede. Endelig fremhæves det, at blikket for helheden og sammenkoblingen af de mange netværk rundt om det enkelte individ og den enkelte familie vil forsvinde, hvis de boligsociale midler ophører. En informant siger, at *"rollen som den, der binder det hele sammen, er meget, meget svær at se i det offentlige"*, da det er svært at tænke uden for og på tværs de sektorer, kommunerne er inddelt i.

6.1.2 De konkrete aktiviteter

Såfremt de boligsociale helhedsplaner ikke på sigt findes i de tre caseområder vil nogle aktiviteter kunne overleve og andre ikke. Informanterne understreger, at det ikke er alt, der skal overleve; noget har haft sin tid og sit rum og er så knyttet til de boligsociale helhedsplaner, at det ikke giver mening at videreføre efter eventuelt ophør af helhedsplanerne. Andre aktiviteter har vist deres store værd, og dem er der stærke ønsker om at videreføre. Det springende punkt bliver dog finansieringen, og mens der generelt opleves opbakning til de boligsociale helhedsplaner, tvivler aktørerne på, om denne opbakning rækker til økonomisk prioritering i den stramme kommunale økonomi. I så fald bliver fundraising afgørende. Det vender vi tilbage til nedenfor. Frivillige organisationer nævnes som én mulighed for forankring af konkrete aktiviteter. Dog oplever både kommunale og boligsociale informanter, at de frivillige organisationer er pressede, fordi de mangler (stabile) frivillige, hvilket gør det sværere at sikre en

langsigtet opretholdes af aktiviteter: *"Hvis man tænker på, at man skal overleve til nogle frivillige, så er der simpelthen ikke frivillige nok. Folk har hellere lyst til at rejse ud lige så meget, som de kan, eller fokusere på noget andet end at bruge deres tid på at forpligtige sig til at være frivillig to timer om ugen."*

6.1.3 Samarbejdsrelationer

Evalueringen af strategisk styring og udvikling i de boligsociale helhedsplaner under 2015-2018-midlerne har vist, at den boligsociale organisering formår at trække aktører sammen på tværs af enheder i kommunen og på tværs af organisationer (Skovgaard Nielsen et al. 2021). Der skabes et særligt samtalerum, som aktørerne ikke ellers har haft, og dette muliggør blandt andet, at man hurtigere kan agere på akutsituationer. Kommunale informanter anser det for usikkert, om sådanne samarbejdsrelationer vil bestå såfremt de boligsociale midlers ophør. I den første tid vil de måske. Men det har været en gentaget pointe fra alle aktører, på alle niveauer, i alle cases, at samarbejdsrelationerne kræver kontinuerligt, insisterende og til tider hårdt arbejde at opretholde. Dette arbejde har særligt de boligsociale projektledere men også medarbejderne varetaget. Såfremt der ikke er helhedsplanressourcer til at varetage dette arbejde på længere sigt, er det uklart, hvem der ville kunne gøre det. Det gælder både det rum for samarbejde mellem kommunale aktører på tværs af forvaltninger, som det boligsociale tilbyder, men også relationerne til andre aktører, herunder netværk med lokale erhvervsdrivende med henblik på lømmepengejobs mv. En informant udtrykker, at Landsbyggefonden gennem kravet om nedsættelse af bestyrelser har sikret kommunikation, hvilket har været godt, men at hvis bestyrelserne forsvinder, fordi midlerne gør det, vil kommunikationen risikere at gøre det samme over tid. Endelig er samarbejdsrelationer oparbejdet igennem det boligsociale arbejde på både ledelses- og medarbejderniveau udfordret af, at boligsociale medarbejdere allerede i de igangværende helhedsplaner skifter job i god tid, før en helhedsplanperiode udløber, for ikke at risikere at stå uden job.

En gennemgåede udfordring ift. forankringen af aktiviteter og samarbejder er placeringen af ansvar. Såfremt der ikke på sigt findes boligsociale helhedsplaner i de tre caseområder, vil det være uklart, hvem der skal påtage sig opgaven både ift. at videreføre konkrete aktiviteter og, måske endnu mere, ift. at sikre det fortsatte samarbejde. Et endnu ubesvaret spørgsmål er, hvilke projektaktiviteter der vil kunne fortsætte ud over de nuværende helhedsplaners tids-horisont, og især, hvem der skal drive det og påtage sig en egentlig forankring. Hvis de involverede boligorganisationer er store nok, kan de have økonomisk råderum til at ansætte boligsociale viceværter og lignende. Kommunale institutioner og forvaltninger kan have mulighed for at fortsætte aktiviteter. Det vanskeliggøres dog ofte af organisationsforandringer i kommunen, ledelseskift eller sparerunder. Partnerskabsmodellen, hvor både kommune og helhedsplan aftaler at bidrage til finansiering af delte stillinger, kan forbedre samarbejde, samt viden- og erfaringsudveksling mellem henholdsvis helhedsplan og forvaltning eller velfærdsinstitutioner, såsom skoler og fritidsklubber. Dog er partnerskabsmodellen sårbar overfor sparerunder eller ledelses- eller organisationsændringer i aftaleparternes respektive organisationer. Det er forventeligt, at aktiviteter vil ophøre, hvis der ikke igangsættes nye boligsociale helhedsplaner efter de igangværende, fordi (lokale) frivilligorganisationers ressourcer ofte er for få og svage til at kunne overtage og videreføre helhedsplanens opgaver. Samarbejde med socialøkonomiske virksomheder, etablerede foreninger, eller NGO'er (f.eks. Mind Your Own Business, Ungdommens Røde Kors) forudsætter ofte, at der erlægges betaling eller andre ressourcer, som en boligbebyggelse sjældent råder over.

6.2 Fundraising

At de boligsociale midler måske ophører for de tre caseområder kan give anledning til at kigge andre steder efter midler i erkendelsen af, at langt fra alt kan dækkes af den kommunale kernerdrift og boligorganisationerne. Allerede nu ses der øget brug af andre midler, når de boligsociale midler mindskes eller som led i at sikre fremadrettet eksistens. Dermed bliver de forskellige boligsociale indsatser, bredt forstået som ikke alene dem, der hører under de boligsociale helhedsplaner, i stigende grad dækket af en sammensat finansiering, nogle steder fra få kilder, andre steder mere som et kludetæppe. Dette er nyt ift. tidligere. Det udgør en omfattende, tidskrævende aktivitet, der lægger beslag på mange projektlederressourcer, både til at søge midlerne og fordi der med midler følger implementerings-, monitorerings-, administrations- og regnskabskrav, særegne for den pågældende fond. En kommunal chef udtaler i den sammenhæng: *"Vi deler en bekymring for de ansatte: hvordan skal lederne af helhedsplanerne løse ledelsesopgaven?"*. Som beskrevet i Skovgaard Nielsen et al 2021 oplever projektlederne allerede øgede krav til deres rolle, der gør det svært at nå deres mangesidede opgaveportefølje. Den sammensatte finansiering tilføjer et ekstra lag hertil. Jo flere finansieringskilder og fonde, jo flere forskellige krav og jo større administrativ byrde. Det bliver endnu en opgave der skal dækkes i deres allerede pressede tid, men det stiller samtidig også krav til projektledernes faglighed. Alt i alt kan løbende fundraising blive en stor administrativ opgave. Denne opgave er for nuværende en del af projektledernes samlede opgaveportefølje, der dækkes af Landsbyggefondens midler. En mulig fremadrettet brug af de boligsociale midler fra Landsbyggefonden kunne være fortsat dækning af denne ellers ikke-finansierede byrde. Dermed ville midlerne kunne muliggøre ansøgninger og dække den medfølgende administration.

Både kommunale og boligsociale informanter understreger, at lykkes man *ikke* med at forankre aktiviteterne og/eller med at skaffe midler til at forsætte dem, vil det være de svageste beboere, der bliver taberne, hvis den boligsociale helhedsplan ikke fortsættes, når de nuværende midler løber ud. Samtidig betyder den tidligere nævnte elevatoreffekt, at de beboere, der allerede har fået hjælp, sandsynligvis vil flytte og blive erstattet af resourcesvage beboere, hvorfor problemerne i boligområderne forventes at vende tilbage over tid. Om end de sociale indsatser, der kunne hjælpe beboerne til bedre livschancer, i mange tilfælde er kommunalt ansvar, er det ikke muligt for kommunen til fulde at udfylde den rolle, som helhedsplanen ville efterlade, dvs. det stedsspecifikke, kendskabet, helhedssynet og tilstedeværet, samt de friere rammer og ikke-myndighedsrollen.

Samlet set har kapitel 6 vist, at fremtiden for det boligsociale arbejde generelt fylder meget blandt kommunale og boligsociale informanter. Selvom der vil kunne søges om nye midler, når de igangværende boligsociale helhedsplaner udløber, er der en udbredt formodning om, at de boligsociale helhedsplaner vil ophøre eller blive reduceret i de tre caseområder. Det giver for informanterne anledning til overvejelser om, hvordan aktiviteter og netværk kan forankres, så de også fremadrettet kan bidrage til at løse de komplekse problemer i de udsatte boligområder. Fundraising vil være afgørende for fremadrettede aktiviteter, men med fundraising følger implementerings-, monitorerings-, administrations- og regnskabskrav, særegne for den pågældende fond. Det er og vil i stigende grad blive en central opgave for de boligsociale projektledere især. Der er en udbredt enighed om, at den boligsociale tilgang udgør et centralt bidrag, som det vil være et tab at miste, og som især vil gå ud over de svageste beboere i de udsatte boligområder.

The background of the page is filled with a pattern of thin, dark blue, wavy lines that create a sense of movement and depth. These lines are arranged in concentric, flowing patterns that curve across the page, creating a modern and abstract aesthetic.

7

LITTERATUR

7 LITTERATUR

Aktive Boligområder i Svendborg (2021) Kommissorium for styregrupperne.

Benjaminsen, L., Andrade, S. B., Andersen, D., Enemark, M. H., & Birkelund, J. F. (2015). *Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark: En registerbaseret kortlægning*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Brunton-Smith, I., Jackson, J., & Sutherland, A. (2014). Bridging structure and perception: on the neighbourhood ecology of beliefs and worries about violent crime. *British Journal of Criminology*, 54(4), 503–526.

CFBU (2022). *Inspirations- og videnskatalog. Viden om boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden*. CFBU.

Chadee, D., & Ditton, J. (2003). Are older people most afraid of crime? Revisiting Ferraro and LaGrange in Trinidad. *British Journal of Criminology*, 43(2), 417–433.

Christensen, Gunvor, Christensen, M. L., Mehlsen, L., Enemark, M. H., & Jakobsen, V. (2019). *Tryghed og trivsel i de udsatte boligområder: Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-18-midlerne*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Christensen, G., Christensen, M.L. & Winkler, A. (2020): Indsatser til beboere med psykiske vanskeligheder i almene boligområder. Screening af behov for indsatser og eksisterende indsatser. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Christensen, G., Jakobsen, V., Søgaard, C.D. & Nielsen, H. (2021). *Effekter og resultater af de boligsociale indsatser. Landsbyggefondens 2011-14-midler*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Christensen, G., Christensen, M. L., Hjelm, U., Espersen, H. H., Enemark, M. H., Mikkelsen, C. H., & Winkler, A. (2022a). *Chanceulighed i udsatte boligområder. En analyse af boligsociale helhedsplaner bidrag til at forbedre børn og unges livschancer*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Christensen, G., Christensen, M.L., Enemark, M.H. & Winkler, A. (2022b). *Tryghed og trivsel i udsatte boligområder*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Ejrnæs, M. (2003). Social arv: et upræcist og skadeligt begreb. *Uddannelse*, 36(8), 28–35.

Ejrnæs, M. (2011). Social arv. In I. H. Møller & J. E. Larsen (Eds.), *Socialpolitik*. Hans Reitzels Forlag.

Foldgast, A.M, Glad, A. & Larsen, S.B. (2018). *Ressourcestærke børnefamiliers flyttemønstre. En analyse af flyttemønstrene blandt ressourcestærke børnefamilier i udsatte boligområder*. CFBU

Gallie, D., Paugam, S., & Jacobs, J. (2003). Unemployment, poverty and social isolation: Is there a vicious circle of social exclusion? *European Societies*, 5(1), 1–32.

Heckmann, J.J. (1999). *The policies to foster human capital*. National Bureau of Economic Research.

Henson, B., & Reynolds, B. W. (2015). The only thing we have to fear is fear itself...and crime: The current state of the fear of crime literature and where it should go next. *Sociology Compass*, 9(2), 91–103.

Hjelmar, U., Jakobsen, M. B., Andersen, A. T., & Bolvig, I. (2020). Helhedsindsats for udsatte familier: Virkninger og erfaringer med indsats i Gladsaxe Kommune 2016- 2019. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Justitsministeriets Forskningskontor. (2021). *Tryghedsundersøgelse 2021: En måling af trygheden og tilliden til politiet i hele Danmark, de 12 politikredse, de 98 kommuner og de særligt udsatte boligområder*. Justitsministeriet.

Københavns Kommune (2022): Københavns Kommunes Tryghedsundersøgelse 2022. Lokaliseret 26. oktober 2022, <https://www.kk.dk/sites/default/files/2022-08/Tryghedsunders%C3%B8gelsen%202022.pdf>.

Landsbyggefonden (udateret) Strategisk samarbejdsaftale Valby/Vigerslev/Sjælør/Sydhavn 2021-2024.

Landsbyggefonden (2019): *Vejledning om udarbejdelse af ansøgning i henhold til lov om almene boliger mv. § 91a og fondens regulativ om tilskud til boligsocial indsats i udsatte almene afdelinger*. Landsbyggefonden.

Landsbyggefonden (2015a). Boligsociale indsatser 2015-2018. Nyt regulativ – og hva' så? København: Landsbyggefonden.

Landsbyggefonden (2015b). Regulativ om støtte fra Landsbyggefonden til opretning, udbedring, vedligeholdelse, forbedring, ombygning, sammenlægning af lejligheder og miljøforbedring i alment byggeri samt infrastrukturændringer i udsatte almene boligområder. København: Landsbyggefonden.

Langkilde, S.M., Mikkelsen, C.H. & Nielsen, H. (2019). *Fra fraflytning til fastholdelse. En rapport om fastholdelse af ressourcestærke børnefamilier i udsatte boligområder*. CFBU.

Mandag Morgen 2022: Nina Smith: "Det bliver sindssygt dyrt, hvis vi tror, det offentlige alene kan løse problemerne". 30/8-22.

Moore, S., & Shepherd, J. (2006). The elements and prevalence of fear. *British Journal of Criminology*, 47(1), 154–162.

Moore, S. C., & Shepherd, J. (2007). Gender specific emotional responses to anticipated crime. *International Review of Victimology*, 14(3), 337–351.

Mygind, R.E. & Larsen, M.R. (2015): *Kommunerne på banen. Udfordringer og potentialer i kommunernes arbejde med helhedsplaner*. CFBU.

Andersen, H.S., Skovgaard Nielsen, R., Bech-Danielsen, C., Mechlenborg, M. & Stender, M. (2022). *Udsatte boligområder: Hvad siger forskningen om årsager, problemer og erfaringer med indsatser i udsatte boligområder?* BUILD, AAU.

Skovgaard Nielsen, R., Mechlenborg, M., Rhiger Hansen, A. & Blomgren Jepsen, M. (2018). Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne. Førstilling og foreløbige resultater. SBI 2018:09. Kongens Lyngby: Polyteknisk Boghandel og Forlag ApS. <https://sbi.dk/Assets/Strategisk-styring-og-udvikling-i-de-boligsociale-indsatser-under-2015-2018-midlerne/SBi-2018-09.pdf>

Skovgaard Nielsen, R., Larsen, J. N., Rudå, S., & Egsgaard-Pedersen, A. (2021). *Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser: Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne*. (2 udg.) Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet. BUILD Rapport Bind 2021 Nr. 21 https://build.dk/Assets/Strategisk-styring-og-udvikling-i-de-boligsociale-indsatser/Build_2021_21_2_udgave.pdf

Smith, W. R., Torstensson, M., & Johansson, K. (2001). Perceived risk and fear of crime: Gender differences in contextual sensitivity. *International Review of Victimology*, 8(2), 159–181.

Vancluysen, K., Van Craen, M., & Ackaert, J. (2011). The perception of neighborhood disorder in Flemish Belgium: Differences between ethnic majority and minority group members and bearing on fear of crime. *Journal of Community Psychology*, 39(1), 31–50.

Weisburd, D., Hinkle, J. C., Braga, A. A., & Wooditch, A. (2015). Understanding the mechanisms underlying broken windows policing: The need for evaluation evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 52(4), 589–608.

The background of the page is a decorative pattern of thin, dark blue, wavy lines that create a sense of movement and depth. These lines are arranged in concentric, flowing patterns that fill the entire page.

8

BILAG 1

8 BILAG 1

Dette bilag indeholder en beskrivelse af de forskellige datakilder, som er anvendt i kapitel 2, samt af de anvendte definitioner.

Opgørelsen af beboere i de forskellige helhedsplaner er baseret på Landsbyggefondens data om adressegrundlaget for den almene sektor og for helhedsplaner, kombineret med registerdata. Opgørelsen af NEET-gruppen er baseret på registerdata fra Danmarks Statistik. Undersøgelsen af, om forskellige forhold ved boligområdet kan forklare den fundne sammenhæng mellem andelen af unge i NEET-gruppen og den oplevede tryghed er baseret på registerdata fra Danmarks Statistik, samt på data fra Rigspolitiet om anmeldelser. Indekset for oplevet tryghed er baseret på en survey gennemført af Danmarks Statistik i de 66 helhedsplaner i 2021.

Landsbyggefondens data

Vi anvender data fra Landsbyggefonden på adressegrundlaget samt boligafdelinger i den almene sektor. For at identificere, hvilke boligafdelinger der er en del af en boligsocial helhedsplan, der har modtaget midler fra Landsbyggefondens 2015-18-pulje, anvender vi data fra Landsbyggefondens driftsstøttesystem.

Registerdata fra Danmarks Statistik og STIL

Vi anvender oplysninger fra Danmarks Statistiks registre for 2020 og 2021 fra følgende registre:

- BEF – Befolkningen
- UDDA – Uddannelser (BUE)
- KOTRE – Det komprimerede elevregister
- UDFK – Grundskolekarakterer
- KRSI – Sigtelser
- KRMS – Sigtelser for mindreårige
- BFL – Beskæftigelse for lønmodtagere
- AKM – Arbejdsklassifikationsmodulet

Vi anvender oplysninger fra STIL (Styrelsen for IT og Læring, Børne-og Undervisningsministeriet) om:

- Elevfravær

Trygheds-survey

Trygheds-surveyen, som anvendes i denne rapport, er gennemført i 2021 og har til formål at tilvejebringe viden om borgernes oplevelse af tryghed og trivsel i deres boligområde. Surveyen blev gennemført første gang i 2018 og er udviklet på baggrund af forskningslitteratur, kvalificering med forskningsfæller i arbejdsgrupperegi og i samarbejde med Landsbyggefonden. Surveyen er gennemført blandt et repræsentativt udvalg af beboere i de 66 boligområder med en helhedsplan. For flere detaljer vedrørende trygheds-surveyen fra 2018, se Christensen et al. (2019).

Rigspolitiets anmeldelser

Rigspolitiet registrerer anmeldelser på adresseniveau i det omfang, der knytter sig en specifik adresse til anmeldelsen, ellers registreres anmeldelsen på kommuneniveau. Vi anvender

data fra Rigspolitiet om anmeldelser fra 2021 inden for straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenloven for adresserne hørende til helhedsplanerne. For hvert område opgør vi antal anmeldelser pr. 1.000 borgere bosiddende i det pågældende område.

Indeks for oplevet tryghed

I denne rapport anvendes besvarelser på i alt 12 spørgsmål vedrørende oplevet tryghed, som er spørgsmål om, hvor tryk man er i boligområdet, omkring egen bolig, i egen bolig, på gaden, på stier, på pladser og torve, i opgange, i grønne områder og parker, på stationer og stoppesteder samt om, hvor tryk man er ved psykisk syge i boligområdet, ved børn/unge, der hænger ud i boligområdet, og ved personer, man ikke kender i boligområdet.

Samtlige spørgsmål er gjort binære, således at der er en positiv og en negativ svarmulighed. Med udgangspunkt i det binært kodede datasæt danner vi en indekxsværdi, som ligger mellem 0 og 1 for hvert individ for den samlede oplevede tryghed. Indekxsværdien beregnes som andelen af spørgsmål inden for den pågældende dimension, hvor individet har svaret 'tryk'. Det vil sige, at hvis en person fx har svaret 'tryk' til 2 ud af de 12 spørgsmål, som udgør dimensionen oplevet tryghed, får denne person indekx-værdien $2/12$ på dimensionen oplevet tryghed. For at danne indekset for oplevet tryghed for et boligområde beregnes gennemsnittet af de individuelle beboeres indekser for beboerne i det pågældende boligområde.

NEET-gruppen

Vi kombinerer oplysninger fra registerdata om uddannelse og beskæftigelse i 2020 for at afgøre, om 15-29-årige bosat i helhedsplanerne er i NEET-gruppen. NEET-gruppen består af personer, som hverken er i gang med uddannelse eller i beskæftigelse.

Denne rapport afdækker sammenhænge mellem chanceulighed, tryghed og trivsel, samt organisering og strategisk udvikling af boligområder med en boligsocial helhedsplan. Fokus er dels på den boligsociale tilgang, organisering og målopfyldelse, dels på betydningen af samarbejde på praktisk niveau mellem den kommunale myndighedstilgang og den boligsociale tilgang for arbejdet med at mindske chanceulighed og øge tryghed og trivsel.

Evalueringen er baseret på:

- Registerdata
- Trygheds-survey 2021
- Kvalitative casestudier i tre helhedsplaner: Roskilde, Svendborg og Valby-Sydhavn

Rapporten er den sjette rapport i den samlede evaluering af de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne.



Sammenhængen mellem tryghed og trivsel, chanceulighed og organisering i de boligsociale helhedsplaner

Denne rapport afdækker sammenhænge mellem chanceulighed, tryghed og trivsel, samt organisering og strategisk udvikling af boligområder med en boligsocial helhedsplan. Fokus er dels på den boligsociale tilgang, organisering og målopfyldelse, dels på betydningen af samarbejde på praktisk niveau mellem den kommunale myndighedstilgang og den boligsociale tilgang for arbejdet med at mindske chanceulighed og øge tryghed og trivsel.

Evalueringen er baseret på:

- Registerdata
- Trygheds-survey 2021
- Kvalitative casestudier i tre helhedsplaner: Roskilde, Svendborg og Valby-Sydhavn

Rapporten er den sjette rapport i den samlede evaluering af de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne.